Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Off-Duty Conduct

DISCUSSION PAPER 7

103-02365/

Off-Duty Conduct

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, QC, LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch, QC

Members
Joanne McLeod, CM, QC
William Millar
Mary Saunders, QC

Executive Director
Simon Coakeley

The Committee publishes a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Fax: (613) 990-8969

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Discussion Paper Series

Number 7: Off-Duty Conduct

Director of Research
Lynne Bennett

with the assistance of:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Suzanne Gervais

Consultant:
Philip Stenning

with the assistance of:
Siu Fong

Also published:

Discussion paper 1
Suspensions -
A Balanced View
Suspensions -
Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation -
A Painless Process?
Relocation -
Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge -
A Police Perspective
Medical Discharge -
Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures
on Police Discipline
Post-Complaint Management -
Consultation Report

Discussion Paper 5
Employee Assistance Programs -
Philosophy, theory and practice
Employee Assistance Programs -
Consultation Report

Discussion Paper 6
Disciplinary Dismissal -
A Police Perspective

FOREWORD

This discussion paper is the seventh in a series produced by the Research Directorate of the RCMP External Review Committee.

It could not have been written without the cooperation and assistance of many people in the police community across the country. The Committee would like to extend its sincere appreciation to all those who have helped, particularly those who met with the consultant and provided valuable information to assist him in the preparation of this report.

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee

OFF-DUTY CONDUCT

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

SCOPE 3

METHODOLOGY 4

REGULATION AND CONTROL OF OFF-DUTY EMPLOYEE CONDUCT: SOME GENERAL PRINCIPLES 5

SPECIAL CONSIDERATIONS RELATING TO PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT 7

SPECIAL CONSIDERATIONS WITH RESPECT TO PUBLIC POLICE OFFICERS 10

THE DISTINCTION BETWEEN EXTRA-DUTY AND OFF-DUTY EMPLOYMENT 13

INSTRUMENTS FOR THE REGULATION OF OFF-DUTY POLICE OFFICER CONDUCT 16

ORGANIZATIONAL RESPONSES TO OFF-DUTY MISCONDUCT 19

POLICE TRAINING WITH RESPECT TO OFF-DUTY CONDUCT 26

KINDS OF POLICE OFF-DUTY CONDUCT WHICH HAVE BEEN SUBJECT TO DISCIPLINE 29

(1) CRIMINAL CONDUCT 29
(2) OTHER ILLEGAL CONDUCT 33
(3) POLITICAL ACTIVITIES 34
(4) OUTSIDE EMPLOYMENT AND BUSINESS ACTIVITIES 39
(5) DOMESTIC AND SOCIAL ACTIVITIES 47
(6) IMPROPER DISCLOSURE OF POLICE INFORMATION 50
(7) PUBLIC CRITICISM OF THE POLICE, CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, ETC. 53
(8) ABUSE OF AUTHORITY 55
(9) UNAUTHORIZED/IMPROPER USE OF POLICE EQUIPMENT/PROPERTY 57

CONCLUSIONS 58

TOWARD A MORE RATIONAL BASIS FOR THE REGULATION AND CONTROL OF OFF-DUTY POLICE OFFICER CONDUCT 62

ENDNOTES 66

REFERENCES 72

"I will keep my private life unsullied as an example to all."

from a "Law Enforcement Code of Ethics"

INTRODUCTION

It is only in relatively modern times, and even now only in certain societies, that the private and work lives of individuals have come to be regarded as so separate and distinct.[1] Cultural traditions, as much as factors such as urbanization and industrialization, seem to play a key role in determining the extent of separation between a person's work life and his or her home life. In his well-known study of public policing in Japan, for instance, Bayley argued that one of the reasons for the enviable record of the Japanese police with respect to the propriety of their conduct is the extent to which the work group "dominates personal life"[2] in that country.

In North America, at least during the 20th century, our traditions have been very different. Influenced by the ideas of classical liberalism, in which individualism and privacy are celebrated, North American employees are likely to think that what they do during their off-duty hours is not their employer's business. To paraphrase the oft-quoted words of one arbitrator, the employer is not the custodian of the employee's character.[3]

Despite this attitude, it has long been recognized in labour relations law that some off-duty conduct of an employee may have sufficient negative implications for the employer that the latter is entitled to take steps to prevent it, or to respond to it with disciplinary or other measures should it occur. A great deal of attention has been devoted to trying to delineate with greater precision the extent of this right of employers to try to influence and react to off-duty employee conduct.[4] Arbitrators, judges, legislators, and more recently management consultants and health professionals have become involved. This paper reviews the broad principles of management and discipline which have evolved in this area in recent years.

There has been a recognition, too, that employment in public services may carry with it greater responsibilities for employees with respect to the propriety of their off-duty conduct than is the case with

most purely private employees. Indeed, recent public interest in the private lives of those who hold, or aspire to, public offices, suggests that these expectations of those in public life are not limited to employees, as that term has traditionally been understood.

On the other hand, with the growth of modern concerns about the social responsibility and business ethics of even private corporations, the argument that public employees should be held to higher standards of conduct than private employees may be weakening. The enormous harm that may be caused to the environment, public health and public safety by incompetent, corrupt or unprofessional employees in some occupations has been recognized. Because of this, there appears to be a growing willingness to entertain monitoring or screening of off-duty conduct which might have a negative impact on an employee's performance on the job. The current debate over random testing of employees and prospective employees for illegal drug use is but the most obvious and controversial manifestation of this trend.

Because of its unique association with public safety and the integrity of the law and legal system, the public police officer's job has always been regarded as involving special responsibilities in this respect. The special powers which are accorded to police to interfere with the liberty of citizens are also seen as requiring that police officers maintain an unusually high standard of personal conduct. From the very beginnings of the modern public police force, officers were urged

> [t]o recognize always that the power of the police to fulfil their functions and duties is dependent on public approval of their existence, actions and behavior, and on their ability to secure and maintain public respect.[5]

The special responsibilities of police officers in this regard were explicitly recognized by Mr. Justice Rand of the Supreme Court of Canada in *R. and Archer* v. *White* in which, referring to a member of the RCMP, he said:

> ...the member, by joining the Force, has agreed to enter into a body of special relations, to accept certain duties and responsibilities, to submit to certain restrictions upon his freedom of action and conduct and to certain coercive and punitive measures prescribed for enforcing fulfilment of what he has undertaken. These terms are essential elements of a status voluntarily entered into which affect what, by the general law, are civil rights, that is, action and behaviour which is not forbidden him as a citizen.[6]

To what extent this characterization of police discipline codes and procedures, penned 35 years ago, is still applicable in the current era is open to question. Today, employment discipline is generally regarded as intended to be remedial rather than "coercive and punitive",[7] and all such regulations must be measured against standards of civil rights enunciated in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*[8]. The general principle which it reflects, however -- that police officers can legitimately be held to higher standards of private as well as public conduct than those demanded of the citizenry at large -- seems to be just as well accepted today as it has been at any time in the past.[9] The debate now, as always, is over how much higher those standards may legitimately be, and in what respects (and with respect to what conduct) they may legitimately differ from standards demanded of ordinary citizens and other employees.

SCOPE

This discussion paper explores one largely neglected aspect of this general responsibility of police officers. The main objectives of the paper are:

(1) to identify the broad principles which define the extent to which police forces are permitted to regulate the off-duty conduct of their members, and discipline them for breaches of such regulations;

(2) to identify the general areas of conduct which have been the object of such attempts at regulation and discipline;

(3) to identify changes which have been occurring in both these areas in recent years, and the extent to which trends are discernible;

(4) to compare, in a general way, the situation of police officers in this regard with that of other public and private sector employees; and

(5) to consider what reforms are being suggested in this area, and the reasons why such reforms are needed.

The paper is not concerned, other than peripherally, with issues concerning disciplinary processes, such as procedure, competing forums, concepts of double jeopardy, standards and burden of proof, etc. This is because these issues are rarely unique to the handling of off-duty, as opposed to on-duty, infractions, and are in any event the subject of other papers which have been commissioned by the RCMP External Review Committee. For similar reasons, there shall not be substantial attention given to the issue of what sanctions are being meted out, or considered appropriate, for off-duty disciplinary infractions. While occasional reference is made to decisions from other countries, the focus of this paper is on the situation in Canada.

METHODOLOGY

The bulk of the work undertaken in preparing this discussion paper consisted of conventional library and legal research, but focusing necessarily as much, if not more, on "arbitral jurisprudence" as on decisions of the "regular courts". In addition, however, approaches were made to officials associated with a dozen large police departments in Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal, Halifax and Dartmouth, seeking more detailed information about relevant legislative and regulatory provisions, force policies and practices, and individual cases in which off-duty conduct had been the subject of decisions and rulings. Almost 40 interviews were held with officials in the following categories:

(1) police managers (especially heads of internal affairs units);

(2) police association and union representatives;

(3) provincial police commission representatives;

(4) persons involved in police training;

(5) representatives of provincial Solicitor General's Departments;

(6) representatives of public complaint and disciplinary review bodies;

(7) municipal, provincial and federal government officials (especially lawyers and others concerned with conditions of public service employment and the administration of human rights legislation);

(8) academics and others with expertise in employment and labour relations law.

From these interviews, much was learned about the policies and practices, not only of the police forces represented but also of other police forces in Canada. Time and other contraints precluded surveying a statistically representative sample. The object was to discover, as best we could within these constraints, what is the current range of attitudes, policies and practices with respect to the control and regulation of off-duty conduct of police and other public sector and private sector employees in Canada at present.

We are grateful to all those who assisted with our research in this way. Unfortunately, protection of the confidentiality of some of the information provided to us, as well as the privacy of officers involved in some of the cases we reviewed, precludes us not only from identifying publicly those who did assist us, but also from citing, as freely as we would have wished, the sources of much of the information we obtained. We regret that considerations of space have precluded us from referring specifically to much of the vast amount of information which was provided to us by these various sources. It has, however, greatly assisted our analysis.

REGULATION AND CONTROL OF OFF-DUTY EMPLOYEE CONDUCT: SOME GENERAL PRINCIPLES

In general, the extent to which an employer can legitimately seek to regulate the off-duty conduct of employees, and take action in response to breaches of such regulations, depends upon a number of factors. If employees are not unionized, the employer will be governed by the principles of the common law of master and servant (employment and labour relations law) developed by the courts over the years, as well as the provisions of specific statutory enactments which impinge on the employment relationship. With respect to the private sector, statutory provisions are almost never concerned with off-duty employee

conduct. Such matters are not infrequently covered, however, by statutory provisions governing public sector employment (such as those in public service acts, municipal acts, election acts (re off-duty political activities, etc.)).

Where employees are unionized, the extent to which, and the circumstances under which, the employer can regulate employee conduct and discipline employees will usually be defined or constrained to a greater or lesser extent by the terms of a collective agreement. Such terms will normally prevail over the more general principles of the common law, because they are treated as the expression of the common will of the employer and the employees in the bargaining unit. They may often be interpreted and applied, however, in light of common law principles, thus allowing the common law to influence negotiated terms of employment indirectly.

Most often, in unionized situations, the employer's right to regulate off-duty conduct will be governed by a general management rights clause in the collective agreement. In these circumstances, the extent of the employer's right to promulgate and enforce rules concerning the off-duty behaviour of employees will be determined in light of general principles of reasonableness and notice. That is to say, any such rule promulgated by the employer will only be enforceable against employees if it is held to be a reasonable one (i.e. that there is a rational connection between the rule, the conduct which it seeks to regulate and the employer's legitimate interests), and if adequate notice of the rule has been given to employees.[10] If a rule (e.g. a rule prohibiting employees from working for a competitor during off-duty hours) is written into a collective agreement, however, these conditions will be deemed to have been met (since the collective agreement is the product of agreement between the employer and the bargaining unit employees).

Arbitration cases have established some reasonably clear principles by which the reasonableness of an employer's rule concerning the off-duty behaviour of employees can be assessed. The most often cited statement of these principles is that of arbitrator Anderson in *Re Millhaven Fibres*:

> ...[I]f the discharge is to be sustained on the basis of a justifiable reason arising out of conduct away from the place of work, there is an onus on the Company to show that:-
>
> (1) the conduct of the grievor harms the Company's reputation or product;
>
> (2) the grievor's behaviour renders the employee unable to perform his duties satisfactorily;
>
> (3) the grievor's behaviour leads to refusal, reluctance or inability of the other employees to work with him;
>
> (4) the grievor has been guilty of a serious breach of the Criminal Code and thus rendering his conduct injurious to the reputation of the Company and its employees;
>
> (5) places difficulty in the way of the Company properly carrying out its function of efficiently managing its Works and efficiently directing its working forces.[11]

Even if it is not provided for in a collective agreement, however, it is now well recognized that the employer has the right to discipline an employee for participation in off-duty activities which conflict with that employee's duties to the employer. It has also been established that principles similar to the ones just cited will be used to determine whether this is the case with respect to particular activities.

As Palmer has noted, on the basis of a review of pertinent arbitration cases in Canada, there is "an extremely broad range of activities over which an employer's interest may extend."[12] Just what this range is in any given instance will be determined largely by the nature of the employer's business, and the standards generally recognized within the industry of which it forms a part. Thus, as Brown & Beatty point out:

> ...depending upon the circumstances and context in which the grievance arises, the nature of the employer's operations, and the character of the conduct complained of, identical off-duty conduct may or may not expose an employee to disciplinary sanctions.[13]

SPECIAL CONSIDERATIONS RELATING TO PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT

While private sector employment relations are largely governed by the common law and the terms of collective agreements (at least as far as the regulation and control of off-duty conduct are concerned),

public service employment is much more commonly regulated by legislation. This is true of the regulation of off-duty as well as on-duty conduct and, in recent years at least, has become especially true of the public police occupation.

Thus, for instance, as we shall note in more detail below, public service acts now routinely include provisions regulating certain aspects of off-duty public employee conduct, such as involvement in political activities. In the case of the public police, detailed codes of discipline or codes of conduct or ethics are now included in most provincial police acts, as well as the federal *RCMP Act*,[14] or in subordinate legislation (regulations or by-laws) enacted pursuant to them. All of these codes cover aspects of off-duty as well as on-duty conduct, although the extent to which particular provisions of them are applicable to off-duty conduct is often a matter of interpretation. Breaches of the codes are legislatively declared to be cause for disciplinary action.

The important point to bear in mind here is that such legislated provisions supersede the more general principles of the common law (and usually also override the provisions of collective agreements) discussed above, which largely govern private sector employment relations. Thus, a validly enacted provision regulating some aspect of off-duty conduct will be enforceable through a disciplinary process regardless of whether it conforms, for instance, with the *Millhaven* principles cited above. Only in the event of doubt as to the scope or meaning of a legislated provision (e.g. whether a prohibition on "discreditable conduct" is intended to cover a particular kind of off-duty behaviour) will common law principles be invoked as an aid to interpretation. Otherwise, the only way to attack the application of a legislated rule concerning off-duty conduct is to argue either that it is *ultra vires* (i.e. the legislating body was not authorized to promulgate such a rule), or that the rule violates some constitutional requirement (e.g. some requirement of the *Charter*).

By way of example, such a legal challenge was recently launched in the courts by the Calgary Police Association against provisions in the force's Police Administration Manual regulating "outside business

interests" of members of the force, which had been enacted by the Calgary Police Commission. The Association argued that enactment of such a regulation was not authorized by the Alberta *Police Act*[15] or, if so authorized, was an unreasonable exercise of the Commission's legislative authority and contrary to the rules of natural justice. It argued further that in any event it involved a violation of the principles of fundamental justice protected by section 7 of the *Charter*. The Alberta Court of Queen's Bench, and subsequently also the Alberta Court of Appeal, ruled in favour of the Calgary Police Commission on all of these grounds;[16] leave to appeal to the Supreme Court of Canada was refused.

The point, then, is that different (and often higher) standards of conduct can be, and frequently are, applied to public service employees through primary and subordinate legislation than those which are typically applied to private sector employees through the common law and collective bargaining.

Court rulings have established, too, that where such specific legislation has been enacted, it supersedes not only the common law but also the more general provisions of labour relations legislation.[17] Nowadays, such legislation usually also takes precedence over the terms of collective agreements, although this has not always been the case for all police forces in Canada. The Nova Scotia *Police Act*, for instance, used to contain a provision to the effect that "Nothing in this Act contained shall affect the provisions of any collective agreement entered into pursuant to the *Trade Union Act* and in force at the time this Act comes into force".[18]

Having said all this, it should be noted that some public service discipline codes specifically incorporate the *Millhaven* (common law) principles into their provisions (e.g. Section 4.5 of Revenue Canada, Customs and Excise's Code of Conduct and Appearance, and Section 19 of the Department of National Defence's Code of Discipline). In these cases, of course, public servants are in a similar position with respect to the regulation of off duty conduct, as private sector employees.

SPECIAL CONSIDERATIONS WITH RESPECT TO PUBLIC POLICE OFFICERS

It has long been recognized that public police officers are not simply employees like others in public employment, but are holders of a particular public office (that of "constable" and "peace officer") by virtue of which they enjoy a relatively independent legal status.[19] In most jurisdictions, police officers are recognized as enjoying this status at all times, whether they are on duty or off duty (and typically in all parts of the province in which they are appointed).[20] While the implications of this special status for the regulation and control of off-duty police conduct do not appear to have been clearly established in any definitive court ruling, there does seem (from our interviews) to be general agreement about two aspects of it.

The first aspect involves off-duty police officers who witness criminal or other disorder over which they would legitimately have jurisdiction if they were on duty, and intervene to exercise their authority as peace officers (e.g. to arrest someone). These police officers are considered in most police circles to have automatically put themselves on duty. Thus any conduct which is in the purported legitimate exercise of formal police authority will be regarded not as off-duty conduct (even if it occurs during off-duty hours), but as conduct in the performance of duty. Within American legal parlance, an officer under such circumstances, even if off duty at the time, is said to be acting "under color of law",[21] and thus in the execution of duty. The case of *Lockhart* v. *Ens*[22] illustrates well the potential dangers to officers involved in attempts to exercise their official authority while off duty and out of uniform. In that case an off-duty officer out of uniform attempted to give a motorist a ticket for a driving infraction. The driver of the vehicle, not realizing that he was being accosted by a police officer, and thinking that he was about to become the victim of a mugging or a robbery, wound up his car window, catching the officer's arm in it, and attempted to drive away, seriously injuring the officer in the process. (The driver was held civilly liable for the officer's injuries even though his mistake as to the officer's identity was believed by the court.)

The second aspect involves abuses of police authority during off-duty hours and must be distinguished from the out-of hours exercise of duty. In one case which came to our attention, a police

officer whose wife was involved in a dispute with a third party over the purchase of a truck, went to the residence of the third party during his off-duty hours, showed his police badge and emphasized that the third party was dealing with a police officer's wife (presumably hoping that this would encourage the third party to take a different stand in his negotiations over the purchase of the truck). The third party complained to the officer's police force about this abuse of authority, and the officer was disciplined for discreditable conduct. It is clear that in such cases, the officer's conduct is not properly considered to be on-duty conduct (since he had not purported to be in the legitimate exercise of his authority as a peace officer, and had not therefore put himself back on duty), but as an off-duty abuse of his position as a police officer for personal advantage.

In some cases, the distinction we have just drawn seems to be somewhat blurred. In another case which came to our attention, for instance, an officer who was driving home in his own vehicle at the end of his shift (and therefore off duty) was involved in an accident with another vehicle. He drew up an incident report himself, and also persuaded his passenger to submit statements which falsely exonerated him from any blame for the accident, blaming instead the driver of the other vehicle. When his police force discovered this, he was disciplined for not following force procedures (he should have summoned traffic unit officers) and for discreditable conduct (his attempts to obstruct a proper investigation of the accident). While it was never determinatively decided, it would seem that this incident should properly be regarded as on-duty misconduct rather than off-duty abuse of the officer's position. This is because, as a peace officer, it was a potentially legitimate exercise of his authority to investigate the accident (even though his force's policies required him not to under these circumstances, and even though in this particular case he was abusing his authority for personal advantage). The matter, however, is not entirely free from doubt.

In another, perhaps clearer, case, an officer who was on his way home from work in his own car, was "cut off" on the highway by another vehicle. He began to flash his headlights at the other vehicle in front of him, indicating that the driver should pull over. When she did not, he followed her until she pulled into the driveway of her home. He pulled into the driveway behind her, and proceeded to write out a traffic

ticket for her alleged driving infraction. During this encounter he used very abusive and insulting language. As a result of the other driver's complaint, the officer was disciplined for discreditable conduct. Again in this case, there was no doubt that the officer had the legal authority (and perhaps even a legal duty) as a peace officer to respond to a driving offence which he observed, even during his off-duty hours. By exercising this authority, the officer automatically put himself back on duty (or so prevailing opinion holds). His misconduct is thus most properly viewed as on-duty rather than off-duty misconduct.

While this distinction may seem somewhat tendentious, it is important to make it because it has possible legal implications. This is because the civil law concept of vicarious responsibility (whereby employers are held legally responsible for the civil wrongs of their employees) applies only to such wrongs which occur in the execution of the employee's duties. Thus, an employer cannot normally be held vicariously liable for an employee's off-duty misconduct, but will normally be liable for an employee's on-duty misconduct, even if it involves abuse of the employee's authority.[23] While it has been argued that the independent legal status of constables precludes such vicarious liability at common law, this uncertainty has now been cured by statutory provisions holding police chiefs responsible for wrongs committed by their constables in the execution of their duties in virtually every jurisdiction in Canada.[24]

Concerns over the possibility of vicarious responsibility for the conduct of officers while off duty have led some police forces in the United States to adopt very specific policies concerning when officers may and may not exercise their peace officer powers while off duty.[25] The theory behind such policies is that if an officer purports to exercise his authority in violation of the explicit policy of the force he will not be regarded as acting "under color of law", and the department will thus not be civilly liable for any wrongdoing he may commit.[26] As we shall note below, many Canadian police forces have adopted policies concerning off-duty employment of their officers. Such policies, however, do not address this particular issue.

The other aspect of the continuous peace officer status of police officers which seems to be the subject of general agreement is that the main justification for it is thought to be that, because of the nature

of police work, there is a need for police officers to be available for duty at all times, even when they are off duty. Virtually all police forces have internal regulations requiring such availability (often including requirements that officers reside within, or within a certain distance of, the area in which they work). This requirement that officers be available to be called up for duty at any time at short notice (e.g. to respond to a major emergency) is said to justify higher standards with respect to the off-duty conduct of police officers than is the case for other public service and private sector employees who are not required to be available for duty round-the-clock. In particular, disciplinary tribunals have argued in many cases that police forces are entitled to be very hard on officers who consume legal or illegal intoxicating substances to excess off duty, because such consumption is likely to render the officer unfit for emergency duty (although of course in the case of illegal substances, other considerations also come into play).

THE DISTINCTION BETWEEN EXTRA-DUTY AND OFF-DUTY EMPLOYMENT

Another distinction which has to be understood in the context of the regulation and control of off-duty police conduct is that between off-duty and so-called extra-duty employment (sometimes also referred to as special-pay duty or call-out duty).

In every jurisdiction which we visited, provisions were made in force regulations or policies for such extra-duty employment. Such employment occurs when some member of the public (usually a private corporation) enters into an agreement with the police force for the provision of special police services for a fee. Obvious examples would be a sports stadium which contracts for the services of police officers to provide extra protection and order maintenance during a sporting event, or a jewelry store which contracts to have a police officer stand outside its premises during the hours in which it is open to the public. Such arrangements are almost always subject to the approval of the chief of police (although the logistics of assigning particular officers to these tasks are sometimes left, under the terms of a collective agreement, to a police association or union), and are governed by a standard form of agreement. Services under such agreements are generally provided by officers who are not scheduled to be on shift (i.e. who would

otherwise be off duty) at the times for which the services are required, and collective agreements frequently include formulas for determining which officers will have priority with respect to the right to be offered such assignments. The standard agreements also usually specify the rates of pay which officers who are assigned to these duties are to receive. Such rates are typically negotiated with the police association or union, and are usually the equivalent of overtime pay rates. Usually, the person contracting for extra-duty services pays the officers directly for their services although, in some forces, the officers are paid by the force which then recovers the appropriate amount from the person contracting for the services.

There is variation among forces as to what kind of extra-duty assignments will be permitted. The general rule, however, seems to be that extra-duty assignments can only involve the kind of work which would be contemplated for officers on regular duty (keeping the peace, enforcing the law where appropriate, etc.). In some forces, there is no clear policy as to what kind of extra-duty assignments will be permitted; this decision is left to the discretion of the chief of police. There appears to be a growing trend, however, towards the adoption of formal written policies in this area. Indeed, the Nova Scotia *Police Act*[27] now requires all municipal police boards in that jurisdiction to establish written policies respecting both extra-duty and off-duty employment of the members of their forces, and specifies some minimum content for such policies. Some of the policies which have been established under this provision, however, do not seem to reflect a clear understanding of the difference between extra-duty and off-duty employment.

The important point about such extra-duty employment for the purposes of this paper, however, is that although officers who are off duty are assigned to extra-duty employment, while performing such tasks they are regarded as being fully on duty and subject to all the same rules and regulations as apply when they are engaged in their regular duties. This typically includes the requirement to be in uniform unless the force specifically permits them to be in civilian clothes, and to be under the supervision and orders of superior officers.

These characteristics of extra-duty employment are well reflected in the *NS Police Act*, which provides that:

> 21(1) Every [municipal police] board shall establish a written policy respecting extra-duty employment by members of its police force and the policy shall
>
> (a) define extra-duty employment;
>
> (b) provide that requests for a member of the police force to be employed on extra duty be made to the chief officer;
>
> (c) require that a member of the police force engaged in extra-duty employment shall wear his uniform except where the chief officer determines that plain clothes are required;
>
> (d) require that at all times while on extra duty the member of the police force is under the orders of the police force and no one else.[28]

Extra-duty employment is thus, theoretically at least, in sharp contrast to true off-duty employment, in which police officers, while off duty, perform services pursuant to private arrangements with employers other than their police forces, which arrangements are not made through their police forces. They remain off duty at all times while engaged in such employment. Unlike the situation with extra-duty employment, therefore, the police force and police governing authority are not liable for any wrongdoings committed in connection with such off-duty employment unless they purport to exercise their authority as peace officers (as discussed above).

As we note below, true off-duty employment of police officers is the subject of some regulation (and in some instances outright prohibition) by most police forces.

Because officers undertaking extra-duty work are generally considered to be on duty, we do not consider these activities further in the paper. Reiss' exploratory study of this subject in the United States, however, provides a good starting point for anyone interested in this area.[29]

INSTRUMENTS FOR THE REGULATION OF OFF-DUTY POLICE OFFICER CONDUCT

As noted earlier, in virtually all jurisdictions in Canada, police officer conduct is the subject of regulation through provisions of primary or subordinate legislation setting out codes of discipline, codes of conduct or codes of ethics. In most jurisdictions, such codes are enacted as part of a *Police Act* (as was, for instance, the case under Part II of the old *RCMP Act*[30]) or (more commonly) as part of regulations enacted pursuant to such Acts (see e.g. the *Police (Discipline) Regulation*[31] passed pursuant to the British Columbia *Police Act*).[32]

These regulations are province-wide or, in the cases of the RCMP and the Royal Newfoundland Constabulary, force-wide. In addition provincial police acts also provide authority to police governing bodies, and sometimes also to chiefs or commissioners of police, to promulgate force-specific regulations. Until very recently, some provinces (e.g. Manitoba and Québec) did not have province-wide codes of discipline or conduct, and in these circumstances such codes varied greatly from one force to another, both in terms of their general scope and in terms of the extent to which they specifically regulated off-duty conduct.

Legislated codes of police discipline have shown a tendency to become very detailed. A not untypical, although perhaps somewhat extreme, example of this is a municipal regulation which sets out 149 separate offences against discipline under 21 broad headings. Of that total, 105 are worded in such a way that they could cover off-duty conduct. Such offences range from "engaging in employment for an employer other than the City" to "engaging in immoral practices".

All of the many disciplinary codes which we have examined include offences embracing off-duty conduct which are very broadly worded. The most common (and most commonly used) of these is the disciplinary offence of "discreditable conduct". A typical example of such an offence is found in the code of discipline in the *BC Regulation*, which provides that:

1. Discreditable conduct, that is, if he

(a) acts in a disorderly manner or in a manner prejudicial to discipline or reasonably likely to bring discredit upon the reputation of the police force,...[33]

While the breadth and vagueness of such rules are understandable, they arguably constitute an inducement to arbitrary and discriminatory enforcement. There is probably not a single police officer who could honestly say that he or she has never been "uncivil to a member of the public" either on or off duty, yet this offence appears in the discipline codes of most police forces.

The disciplinary offence of "discreditable conduct", which is a mainstay of police discipline, especially for off-duty conduct, carries with it the unfortunate result that officers may in effect be disciplined for matters over which they have little or no control. This is because whether or not a particular instance of conduct is reasonably likely to bring "discredit" on the police force (the nub of this offence) will depend upon whether the perpetrator's membership in the police force is likely to become publicly known. Where the officer is off duty and has not identified himself as a police officer (i.e. in cases other than the classic abuse-of-authority cases), whether his or her membership in the police force is likely to become known may depend upon circumstances entirely beyond the officer's control (e.g. the presence or absence of a diligent journalist). The inevitable result would seem to be that conduct of an officer who lives in a large, relatively anonymous, urban area is inherently less likely to be "discreditable" than the same conduct of an officer working in a small rural community where everybody knows everyone else. The necessary implication is that officers working in small communities are held to higher standards of private conduct than officers working in large urban areas. While this increased responsibility for rural officers may well be explained as "part of the job", it can easily lead to a perception of unfairness on the part of officers.

A case which illustrates a recognition of this relativity of the notion of discredit is one which involved a relatively inexperienced officer in a small town. The officer was charged with several instances of discreditable conduct. One of these involved his going to a local bar in an intoxicated state and asking to

see a nude dancer he had met on a previous occasion. Told that she was not there, he then asked another dancer to go with him to find the one he had been looking for. She refused, and while she was dancing in a booth for some patrons of the bar, the officer entered the booth flashing his police ID badge and identified himself as a member of the police force. He then went to another establishment to look for the other dancer, and again identified himself with his badge as a police officer. When members of the local municipal police force arrived as a result of a complaint, he identified himself to them as a police officer and told them that he was investigating a murder. He was taken to the local police station where he admitted that he had not in fact been investigating a murder but was merely conducting a "personal investigation". He was convicted in a service court of discreditable conduct. A review board which reviewed this decision commented that while this conduct was less serious than some other offences alleged against the officer, "in view of the fact that it occurred in a relatively small town, where the reputation of the [force] is important", the officer's conduct on this occasion could properly be regarded as discreditable.

In addition to disciplinary codes, police forces have very extensive manuals of policies and procedures, approved by their governing authorities, some of which touch on off-duty conduct. These policies are drawn into the discipline net by general provisions in discipline codes which make it a separate disciplinary offence to act in contravention of such policies and procedures. A good example of this is provided by the policies of some forces which require members to reside within the municipality, or within a certain distance of it. Failure to conform to such a policy is typically a disciplinary offence itself. An order by a superior officer to conform to the policy constitutes a lawful order, and failure to comply with the lawful order of a superior officer constitutes the separate disciplinary offence of "insubordination".[34]

In addition to provincial and internal police force regulations and policies, some off-duty conduct of police officers in some jurisdictions is also regulated by other provincial legislation and/or municipal by-laws or policies. In many jurisdictions, for instance, off-duty political activities of police officers are regulated through the provisions of provincial election acts or municipal acts, while off-duty employment is regulated by city ordinances or policies detailing conflict of interest guidelines or codes of ethics.

In sum, police executives typically have available to them very extensive instruments with which to regulate and control off-duty activities of their members. Many of these instruments go far beyond the common law in the extent to which they purport to regulate such off-duty conduct. This is due to the fact that they often do not require any proof of a rational link between the impugned conduct and the legitimate interests of the police force, as the common law generally does. For discipline to occur, it is sufficient to establish that the officer has violated a duly promulgated rule of conduct or policy; the force does not have the additional burden (which the private employer bears) of proving that the conduct in question did in fact (or was likely to) negatively affect the legitimate interests of the force in some way. Rather, this latter conclusion is often simply presumed from the existence of the rule or policy.

The rules tend to be so voluminous and so vaguely worded that no officer could be expected to fully comprehend their content and scope. Indeed, senior officers whom we interviewed (including those who were responsible for internal disciplinary matters) frequently admitted to uncertainty as to the scope and application of many of these rules. Even more frequently these senior officers indicated that they knew of no instances in which many of the rules had been invoked as the basis of disciplinary action against officers.

As Ericson[35] has pointed out, however, even if many (or most) of the rules are rarely or never invoked in practice, their very existence, and the possibility that they could be invoked at any point, constitute significant resources for police managers in controlling their officers' conduct both on and off duty.

ORGANIZATIONAL RESPONSES TO OFF-DUTY MISCONDUCT

The most common organizational reaction to off-duty employee misconduct, of course, is disciplinary action, or at least the threat of it. As our interviews confirmed, discovery (especially as a result

of a public complaint) combined with minimal investigation proves sufficient by itself in many cases to induce self-correction on the part of an errant officer. We were told countless times that minor or first-time off-duty misconduct had been satisfactorily dealt with by the officer concerned being "spoken to" or simply "told", without any need for the invocation of formal disciplinary measures. For the officer concerned, this informal manner of responding has the particular advantage that it typically does not result in any entry on his or her formal service record.

At the more serious end of the offence scale, when discharge would be a likely outcome of a successful disciplinary charge, we learned that discovery and the threat of disciplinary action is frequently sufficient to induce an offending officer's resignation (after which disciplinary action is no longer possible).[36]

For these reasons, it is virtually impossible to obtain any data as to the actual extent of off-duty infractions for any police force; the dark figure is invisible and therefore unknown. We also found, however, that aggregate statistics on even recorded infractions are apparently not kept or monitored by most of the police forces that we visited. We asked our interviewees to tell us what proportion of public complaints and internal discipline cases during the last few years had involved off-duty conduct. Most indicated that they were unable to provide such statistics, and we were provided instead with informed guestimates which ranged wildly from less than 5 percent to more than 50 percent. Most forces, however, estimated that off-duty conduct is involved in less than 5 percent of formal disciplinary charges against their officers, indicating that off-duty misconduct is not regarded by them as a major problem.

Two alternatives to disciplinary action which are at least potentially available to some forces in some cases are those of medical discharge and so-called administrative release. The former may be available where off-duty conduct involves serious alcoholism or other substance abuse, the latter where off-duty conduct has led to criminal convictions resulting in incarceration or the loss of driving privileges. The argument here would be that whether or not the off-duty conduct constituted a disciplinary offence, the conduct or its consequences are such as to render the officer unfit or unable to perform his or her duties,

and therefore liable to dismissal. In the case where an officer has been sentenced to a period of incarceration as a result of off-duty conduct, an argument might also be made that this constitutes an effective abandonment of his or her position of employment, again justifying termination.

While we are aware of attempts in other areas of public employment to adopt these alternative responses to problematic off-duty conduct,[37] we discovered no cases in which police organizations had attempted such alternatives. Indeed while administrative release is contemplated in legislation covering other public servants, it does not appear to be contemplated as an option (other than for probationary constables) in most legislation governing police organizations. The somewhat enigmatic subsection 37(2) of the *Alberta Police Act*, which provides that:

> (2) Notwithstanding the provisions of a collective agreement, the [municipal police] commission may terminate the services of a police officer for reasons other than disciplinary reasons.[38]

is a notable exception. We have not been able to ascertain, however, whether, or to what extent, this provision might have application to the control of, or response to, off-duty police officer conduct in Alberta.

Another, more limited exception appears to be provided for in paragraph 4(3)(c) of the Regulations under the *NS Police Act*, which is discussed further.[39]

Medical discharge, on the other hand, is provided for in some police regulations.[40] Because this is the subject of another Discussion Paper published by the RCMP External Review Committee,[41] it will not be considered in this paper.

A notable and important trend in recent years, however, is the development of employee assistance and peer group counselling programs which have begun to play an increasingly important role in police forces' responses to certain kinds of off-duty conduct problems, notably alcohol, drug and stress-related

problems.[42] The health orientation of such approaches has certainly not replaced disciplinary approaches. We were, however, told of a number of cases in which either disciplinary action was delayed to give officers a chance to sort out their off-duty problems with medical or counselling assistance, or disciplinary penalties were suspended on condition that the officer successfully participate (or more commonly, continue to successfully participate) in some kind of treatment or counselling program.

In one such case, an officer, while off duty, had been found in an intoxicated state in the company of four prostitutes on a public street, and was consuming alcohol in his personal vehicle at the time. He was charged with discreditable conduct, found guilty, and the penalty imposed was that he should resign within seven days or be dismissed. On his appeal to the municipal police board, an agreed settlement of the matter was reached between the constable, the police chief and the board, under which the original penalty was replaced by the following:

> (1) Const. [X] will be reinstated on the [ABC] Police Department effective [date].
>
> (2) Const. [X] will not receive any pay or allowance from the date of his dismissal until [the date of his reinstatement].
>
> (3) For a period of one year commencing on [the date of his reinstatement], Const. [X] will be on probation with the [ABC] Police Department, the conditions of which are
>
> > (a) that he not drink alcoholic beverages
> >
> > (b) that he continue to the satisfaction of the Chief with his present course of rehabilitation, including his attendance at A.A. and his ongoing participation in the Department's employee assistance program
> >
> > (c) that he properly perform his duties as a constable with the Department.
>
> (4) At the conclusion of one year, the Chief shall report to the Commission and if the terms of the probation have been met to the satisfaction of the Commission, Const. [X] will revert to normal status.
>
> (5) If Const. [X] should breach any term of his probation, his dismissal from the Department will be confirmed by the Commission.[43]

In confirming its acceptance of these terms of settlement, the municipal police board emphasized that "it is expressly understood that the Commission views Const. [X]'s conduct on the evening of [date] as reprehensible and in normal circumstances as grounds for dismissal from the force." The board concluded:

> The Commission was convinced on the evidence that Const. [X] is an alcoholic, that his behaviour on the evening in question was related to his alcoholism, and that since then he has taken steps to rehabilitate himself. This agreement was proposed by the Commission to give Const. [X] a chance to continue with that rehabilitation and to turn himself into a strong link and competent performer in the [ABC] Police Department.

Around the same time, this police board reached a similar agreement with another of its officers who had been involved in serious alcohol-related off-duty misconduct. The police force reports that both officers successfully fulfilled the conditions of their probation, are now fully reinstated, and have, together, been the mainsprings in the establishment of a successful peer group counselling program within the force. They are now considered highly valued members of the force. The apparently remarkable success of this approach in these two cases has convinced the force that this should be the way of the future in dealing with such cases.

There is some reason to think that this kind of approach to off-duty conduct which is determined to be the product of alcohol or drug dependency or addiction may, at least in some jurisdictions, now be mandatory rather than optional. This is because in some human rights legislation in Canada, alcoholism and drug dependency have been recognized as "disabilities" or "handicaps", on the basis of which discrimination in employment is prohibited. Section 25 of the *Canadian Human Rights Act*,[44] for instance, provides that "disability" means "any previous or existing mental or physical disability and includes disfigurement and previous or existing dependence on alcohol or a drug". Section 3 provides that "disability" is a "prohibited ground[s] of discrimination", and Section 7 provides that:

> 7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,
>
> (a) to refuse to employ <u>or continue to employ</u> any individual, or

(b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee,

on a prohibited ground of discrimination.

[Emphasis added]

Such provisions are relatively new in Canadian law and their exact implications for the application of employment discipline (for on- or off-duty conduct) remain somewhat unclear. A recent decision of the Supreme Court of Canada,[45] however, suggests that this kind of legislation places an onus on an employer to take all possible steps to accommodate an employee so as to avoid discriminating against him or her on a "prohibited ground of discrimination", unless the employer can demonstrate that such steps would involve "undue hardship" for the employer. In particular, an occupational requirement or qualification established by an employer which has the effect of discriminating against a particular employee or class of employees on a "prohibited ground of discrimination" will only be upheld as *bona fide* and lawful if the employer can demonstrate that the requirement or qualification is "objectively related" to, and "reasonably necessary" for the performance of the job, and that it accommodates the employee's protected "disability" at least up to the point of "undue hardship" to the employer.

Translated to the context of a police officer suffering from alcoholism or drug addiction, this case suggests that, in the absence of any clear statutory authority for discipline or dismissal, there would be an onus on the police force to demonstrate that not being an alcoholic or a drug addict is objectively related to, and reasonably necessary for, the performance of any work to which the officer might reasonably be assigned without undue hardship to the force. Since both alcoholism and drug addiction are remediable disabilities, it would also presumably be incumbent upon the force to demonstrate that it had taken all reasonable steps not causing undue hardship to the force, to "accommodate" the disabled officer (by, for instance, giving him or her a reasonable chance to obtain a cure for the disability, or at least bring it within manageable bounds), before any discipline for conduct arising out of it (let alone dismissal) could be justified.

It will be evident from this that such laws require careful and responsible judgments to be made, for instance about whether, and to what extent, alcoholism or drug addiction is or is not compatible with the performance of different kinds of police work, what would amount to reasonable "accommodation" of an alcoholic or drug-dependent officer, and at what point such accommodation would result in "undue hardship" to the force. The courts, however, have apparently not yet been faced with a concrete case in which to make such judgments.

There is, of course, the additional problem -- which is a very real one in the police context -- of how such legislative provisions are to be reconciled with equally explicit provisions in police legislation and regulations which characterize excessive consumption of alcohol, on or off duty, as a disciplinary offence. As noted below, most police discipline codes contain such provisions. Here there is the possibility that such provisions may be held constitutionally invalid as being in violation of *Charter* guarantees with respect to such standards as equality and non-discrimination on the basis of "mental or physical disability" (section 15), or "principles of fundamental justice" (section 7). This possibility would only exist to the extent that such provisions result in differential treatment for police officers compared with other employees, and the differential treatment could not be justified as reasonably necessary for the fulfilment of its legislative mandate by the police force. Since there are as yet apparently no reported cases in which such issues have been raised, we can do no more than speculate how they might be resolved by the courts.

Clearly, the more remedial, non-punitive approach to such problems will be likely to forestall such legal challenges. Those responsible for police discipline, however, would undoubtedly do well to prepare themselves for such challenges in the future. It is possible, too, that to the extent that occupational stress is being recognized as a medically treatable disability, conduct which can be successfully demonstrated to have been the product of such stress may also have to be responded to in ways other than the traditional disciplinary approach. The Ontario Workers' Compensation Appeals Tribunal, for instance, recently recognized work-related stress as sufficient basis for a compensable claim by an employee of a provincial

youth centre.[46] This possibility, however, raises issues which go far beyond the scope of this discussion paper.

There remains, of course, the mechanism of a public complaint as a way of responding to alleged off-duty misconduct of an officer. In this respect, however, practice and legislation vary significantly from one jurisdiction to another. Whether off-duty conduct can be the subject of a formal public complaint (i.e. handled under legislated processes for responding to such complaints) will depend on the definition of a "complaint" in the particular legislation concerned. Under the *RCMP Act*, for instance, the RCMP Public Complaints Commission has jurisdiction only to entertain complaints "concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act".[47] Complaints concerning off-duty conduct are thus excluded from the Commission's jurisdiction by definition. A similar situation is created by section 51 of the amendments to the Québec *Police Act*, which refers to "a complaint respecting the conduct of a police officer in the exercise of his duties and constituting a default under the Code of ethics."[48]

Such is not the case for most statutory bodies in Canada charged with responding to public complaints against the police. In most cases, "complaints" are defined either to include allegations of disciplinary offences,[49] or broadly enough to include virtually any conduct, whether on or off duty.[50]

POLICE TRAINING WITH RESPECT TO OFF-DUTY CONDUCT

An important question to be addressed is how police officers learn about the standards of conduct they will be expected to meet while off duty.

In many forces, recruits are required to subscribe to a code of ethics on joining the force. The manual of one police department (which will not be identified) stated that all members of the force are required to abide by the following "Police Officers' Code of Ethics":

> As a police officer I recognize that my primary obligation is to serve the public effectively and efficiently by protecting lives and property, preventing and detecting offences, and preserving peace and order.
>
> I will faithfully administer the law in a just, impartial and reasonable manner, preserving the equality, rights and privileges of citizens as afforded by law.
>
> I accept that all persons rich or poor, old or young, learned or illiterate, are equally entitled to courtesy, understanding, and compassion. I will not be disparaging of any race, creed or class of people.
>
> In the performance of my duties I acknowledge the limits of my authority and promise not to use it for my personal advantage. I vow never to accept gratuities or favours or compromise myself or the Police Service in any way. I will conduct my public and private life as an example of stability, fidelity, morality, and without equivocation adhere to the same standards of conduct which I am bound by duty to enforce.
>
> I will exercise self-discipline at all times. I will act with propriety toward my associates in law enforcement and the criminal justice system. With self-confidence, decisiveness and courage I will accept all the challenges, hardships, and vicissitudes of my profession. In relationships with my colleagues I will endeavour to develop an "esprit de corps".
>
> I will preserve the dignity of all persons and subordinate my own self-interests for the common good. I will be faithful in my allegiance to Queen and Country. I will honor the obligations of my office and strive to attain excellence in the performance of my duties.
>
> [Emphasis added.]

The notes which follow this code of ethics in the manual include the following advice on off-duty conduct:

> Your conduct while off duty, as a member of the community, is as much under critical notice as when you are on duty. In this regard you must remember that the behaviour of an individual reflects upon the entire police service.

We asked officials at two major police training institutions to what extent standards of off-duty conduct are discussed in their basic recruit training programs. The answer was similar in each case. A single session on police ethics is included in each course. In one case this is a three-hour session, in the other a 90-minute session. Our informants were not able to estimate with precision the extent to which off-duty, as opposed to on-duty, conduct is the subject of discussion in these sessions. One said that he thought that it might occupy 20 minutes of a three-hour session. The other said that it would vary from class to class, depending on the level of interest in the subject shown by the students.

In one case, the main instructional material used for this session is a 15-page booklet on police ethics. Half of this booklet is devoted to a general discussion of ethics in a police context, in which off-duty conduct is not specifically addressed. The remainder of the booklet consists of a set of "canons of police ethics", and a "code of ethics", which have been endorsed by the International and Canadian Associations of Chiefs of Police. A brief bibliography for further reading follows.

The "canons of police ethics" includes the following:

> Article 6. Private Conduct
>
> Law enforcement officers shall be mindful of their special identification by the public as an upholder of the law. Laxity of conduct or manner in private life, expressing either disrespect for the law or seeking to gain special privilege, cannot but reflect upon the police officer and the police service. The community and the service require that the law enforcement officers lead lives of decent and honorable citizens. Following the career of a police officer gives no individual special perquisites. It does give the satisfaction and pride of following and furthering a broken [sic] tradition of safeguarding the Canadian public. The officers who reflect upon this tradition will not degrade it. Rather they will so conduct their private lives that the public will regard them as examples of stability, fidelity and morality.

The four-paragraph "code of ethics" includes the following:

> I will keep my private life unsullied as an example to all; maintain courageous calm in the face of danger, scorn or ridicule; develop self-restraint; and be constantly mindful of the welfare of others. Honest in thought and deed in both my personal and official life, I will be exemplary in obeying laws of the land and regulations of my department. Whatever I see or hear of a confidential nature or that is confided to me in my official capacity will be kept ever secret unless revelation is necessary in the performance of my duty.

In one case, we have been unable to ascertain what other instructional materials, if any, are used in teaching these sessions, and in particular whether decisions in actual disciplinary cases are used as examples for students. In the other case, we have been advised that no other written materials are used in these sessions. Officials of both institutions stressed, however, that issues of personal conduct, both on and off duty, are likely to arise in discussions in other sessions of the basic training course, although they were not able to give an indication of how often this in fact occurs.

KINDS OF POLICE OFF-DUTY CONDUCT WHICH HAVE BEEN SUBJECT TO DISCIPLINE

For reasons noted earlier, we are unable to provide any statistical data indicating what proportions of discipline cases involve which kinds of off-duty misconduct. What we shall do in this section of the paper, therefore, is provide examples of the kinds of off-duty conduct which are either contemplated in police discipline codes or reflected in actual discipline cases which have been brought to our attention. For clarity, we have classified these kinds of conduct into nine broad categories.

(1) CRIMINAL CONDUCT

Conviction for a criminal offence, even if the relevant conduct occurred while the officer was off duty, is regarded as grounds for discipline in all Canadian police jurisdictions. In most police discipline codes, conviction is listed as a separate offence in its own right, often under the broad heading of "discreditable conduct". Section 17 of the Alberta *Municipal Police Disciplinary Regulations* provides a good illustration:

> (a) DISCREDITABLE CONDUCT, that is to say, if he
>
> ...(v) is guilty of an indictable offence under a federal statute or an offence punishable upon summary conviction under the *Criminal Code* (Canada)....[51]

This provision also provides a good illustration of the extent to which some police disciplinary codes demand higher standards of conduct from police officers than are demanded of other employees. It will be recalled that the common law rules stipulate that conviction of a criminal offence involving off-duty conduct will only be grounds for discipline if the offence is "serious" and "thus rendering his conduct injurious to the reputation of the Company and its employees" (*Millhaven*).

The common law rule places a burden on the employer to demonstrate a significant relationship between the criminal offence for which the employee was convicted and the legitimate interests of the employer. Just how difficult this can be is well illustrated by the arbitrator's decision in *Re Iron Ore Co. of*

Canada and United Steelworkers, Local 5795.[52] This was a policy grievance, in which the union local was seeking to challenge a company rule. The rule being challenged was that any employee who was convicted of "trafficking in narcotics, armed robbery [or] sex-related criminal offences" would henceforth be terminated "whether or not the offence giving rise to the conviction takes place on Company property."

The arbitrator ruled that this was not a reasonable rule (the collective agreement authorized the company to make "reasonable rules and regulations to be observed by the employees") for general application. The reason for the ruling was that employee convictions for such offences involving off-duty conduct were not necessarily and inevitably prejudicial to the interests of the company. To be reasonable, a rule would have to require separate consideration of each case on its individual merits, rather than provide for automatic termination regardless of the particular circumstances of each case.

The provision of the Alberta police discipline code cited above is, of course, in one sense much broader than that which was proposed by the company in the *Iron Ore* case, because it applies to convictions for all criminal offences, rather than for particular classes of criminal offences. On the other hand, it is narrower, because it does not stipulate that dismissal will necessarily result from a conviction for the disciplinary offence. Most significantly, however, the Alberta provision does not require the police force to demonstrate that the officer's criminal conviction will have damaging effects on the force's interests. Instead, the provision defines such a conviction as "discreditable conduct"; by being criminally convicted, the officer has apparently automatically committed the disciplinary offence of "discreditable conduct".

Not all police regulations are as harsh as the Alberta code in this regard. Regulations under the *NS Police Act*, for instance, provide that:

> a member of a municipal police force may be dismissed upon conviction for an indictable offence or an offence punishable on summary conviction pursuant to an Act of the Province, a province or territory of Canada or the Government of Canada which, in the opinion of the municipal board of police commissioners or the chief officer....renders the member unfit to perform his duties as a member.[53]

While this provision is in one important respect broader than the Alberta provision (it includes convictions under provincial and territorial enactments), it does place a burden on the board to establish that the conviction "renders the member unfit to perform his duties". Mere proof of the conviction (whatever the offence) will not satisfy this requirement.

The Nova Scotia provision is also interesting because it seems to provide for a form of administrative release in such cases, rather than a disciplinary discharge. Conviction for a criminal offence is not defined as a disciplinary offence, therefore formal disciplinary process would not have to be followed before an officer could be dismissed under this provision of the Regulation. Somewhat anomalously, however, the "Code of Conduct and Discipline" set out in the next section of the Regulation provides for the following disciplinary offence:

> [being] found guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction under any statute of Canada, the Province or any province or territory in Canada which renders the member unfit to perform his duties as a member;[54]

The combined effect of these two provisions would seem to be that disciplinary proceedings need not be instituted if a dismissal is sought on grounds of a criminal or other conviction, but must be followed if some lesser penalty is sought.

A third approach is illustrated by the Regulations of the Winnipeg Police Department, which provide for the disciplinary offence of:

> 124 (20) COMMITTING AN OFFENCE, that is:
>
> (a) being convicted of an offence in a superior court of criminal jurisdiction, a court of criminal jurisdiction or a summary conviction court, which conviction is detrimental to the prestige of the Department
>
> (b) being convicted of being an accessory to or conniving at the commission of an offence against any Provincial or Federal Statute.
>
> [Emphasis added.]

Again this seems somewhat anomalous in that under paragraph (a) some detriment to the prestige of the Department has to be shown in order to establish the disciplinary offence, while under paragraph (b) there is no such requirement.

There are ample cases to illustrate the point that the mere fact that an officer has not been convicted of a criminal offence (e.g. if charges have been withdrawn), or where the case has been diverted out of the criminal courts, does not mean that he or she cannot be disciplined for apparently criminal conduct. If it is thought to be "discreditable conduct", he or she can be disciplined in some police departments, although in others such an outcome is thought to preclude disclipinary proceedings. We have, however, come across cases in which disciplinary proceedings have been successfully pursued even after an acquittal in the criminal courts, an outcome which is usually explained by the fact that in some jurisdictions the standard of proof is not as high for disciplinary proceedings as for criminal proceedings. Indeed, the Supreme Court of Canada has held that disciplinary offences are not to be treated as "offences" for the purposes of Section 11 of the *Charter*,[55] and that conviction for a major service offence does not preclude prosecution for a criminal offence based on the same facts.[56] In reviewing a disciplinary case, however, the Ontario Police Commission has held that a disciplinary conviction had to be quashed when the officer's criminal conviction was set aside on appeal.

In some instances, disciplinary codes are explicit about the relationship between criminal and disciplinary proceedings. Section 5 of the *Regulation respecting the code of ethics and discipline of members of the Sûreté du Québec*, for instance, provided that:

> A member may be the subject of a complaint notwithstanding the fact that he has been acquitted or convicted by a court of criminal jurisdiction of an offence with respect to which the facts giving rise to an accusation are the same as the facts on which the disciplinary charge is based.[57]

It is clear, even from our limited research, that actual discipline cases have involved convictions for a wide variety of criminal offences, ranging from attempted murder to shoplifting. Undoubtedly, however, the most common instances in this category involve convictions (or allegations) of shoplifting, impaired driving, assault or sexual assault.

There seems to be no doubt in any of these cases that conviction for a criminal offence is sufficient in itself to constitute a disciplinary default. Rather, discussion in the cases centres on what the penalty should be. Even quite minor cases of petty shoplifting, in which officers have sought to explain their misconduct as a product of stress or embarrassment, have resulted in dismissals from the force, with adjudicators arguing that the fact that this offence involves dishonesty makes an officer convicted of it inherently unsuitable for continued employment as a police officer. The Federal Court of Appeal, however, has recently ruled that such a blanket approach to the determination of a penalty for a disciplinary infraction is inappropriate; each case must be considered on its own merits and in light of all relevant circumstances.[58]

(2) OTHER ILLEGAL CONDUCT

As we have noted (see the provisions from the discipline codes quoted in the preceding section), many police discipline codes contain a specific disciplinary offence of having been convicted of a non-criminal offence (e.g. under non-criminal federal or provincial legislation). We have come across cases in which officers have been disciplined as a result of convictions for such offences, either pursuant to such specific discipline code provisions or under the umbrella offence of "discreditable conduct". In Ontario and New Brunswick, for instance, officers have been disciplined for, among other things, having been convicted of hunting at night contrary to provincial legislation.

In most jurisdictions which we visited, however, we were told that while disciplinary action in such cases is certainly theoretically possible, in practice it is rarely invoked, especially with respect to isolated (as opposed to repeat) incidents, and especially in cases of convictions for minor driving offences such as

speeding. Two reasons were cited for this. In the first place, such offences are thought to be too trivial to justify discipline. Secondly, such incidents often do not come to the attention of the force (especially if they occur outside the force's jurisdiction), and most forces do not go out of their way to discover them. There is apparently no requirement in most forces that an officer report such a conviction to the force. We did encounter the following rule, however, in the regulations of one force we visited:

> 4.2.2. DISCREDITABLE ACTS TO BE REPORTED
>
> A member shall report forthwith to a supervisor or a member of the Internal Affairs Unit:
>
> - whenever he is charged with a criminal offence, giving the particulars of the charge and the agency or individual laying the charge
>
> - details of any instances where another member performs acts or conducts himself in a manner which will, or is likely to, bring discredit on the reputation of the Force.

Breach of this regulation is, of course, itself a separate disciplinary offence.

(3) POLITICAL ACTIVITIES

Active participation in politics has always been thought to be incompatible with the impartial and independent exercise of discretion which is such an essential element of police work. Indeed, the vaunted "independence" of the police has usually been justified in terms of the need to protect the exercise of their authority from "improper political interference".[59] Despite this general consensus about the need to "keep politics out of police work", it is only quite recently that many police discipline codes have included specific prohibitions on political activity by police officers, whether on or off duty. Indeed, we were somewhat surprised to find that many police discipline codes do not contain such prohibitions, and we have found only one case in which an officer has been charged with a disciplinary offence for political activities.

Regulation 791 under the old Ontario *Police Act*, referring to the Ontario Provincial Police Force, provided that:

> 62. No member of the Force shall,
>
> ...
>
> (b) take any part in politics or occupy an official position in a party organization, but this does not affect the right of the member to private political views or to vote.[60]

Members of the Provincial Police Force, however, are "Crown employees" subject to the Ontario *Public Service Act*, which provides that Crown employees other than deputy ministers or other Crown employees designated in regulations under the *Act* can run for elective office in municipal, provincial or federal elections, under certain specified conditions (sections 11 & 12). Section 12 provides that:

> 12.(1) Except during a leave of absence granted under subsection (2), a Crown employee shall not,
>
> (a) be a candidate in a provincial or federal election or serve as an elected representative in the legislature of any province or in the Parliament of Canada;
>
> (b) solicit funds for a provincial or federal political party or candidate; or
>
> (c) associate his position in the service of the Crown with any political activity.[61]

Subsection (2) provides that only Crown employees who are not deputy ministers or designated in the regulations can apply for such a leave of absence.

In 1980, OPP officers were not designated under the regulations. Consequently, an OPP constable applied for, and was granted, a leave of absence to run as a Conservative candidate in the federal election that year. He was not elected and, when he returned to his duties, he was charged with "discreditable conduct" for his political activities. He filed a grievance, which was upheld, the arbitrator acknowledging that there appeared to be a conflict between the provisions of *Regulation 791* and the provisions of the *Public Service Act* and its regulations, but concluding that the constable was within his rights in applying for a leave of absence and running for office. The disciplinary charge against him had been held in abeyance pending the resolution of this grievance and, as far as we can tell, was never resumed. In 1983, the Ontario

Divisional Court confirmed this view of the conflict between the provisions of *Regulation 791* and those of the *Public Service Act*.[62]

The Government of Ontario, however, responded to this situation by designating OPP officers under the *Public Service Act* regulations, so that they can now no longer run for political office, with or without a leave of absence.

Under Section 38 of Ontario's *Municipal Act*,[63] an employee of a municipality is entitled to a leave of absence to run for a municipal elected office, but if elected must resign. In 1985, a Durham Regional Police officer took leave of absence, was elected to municipal office and resigned from the force. He took legal action, however, to challenge the requirement that he resign. The action was settled by way of Minutes of Settlement under which the officer's resignation was withdrawn, and he was granted an unpaid leave of absence while he continued to hold elected office.

The *Ontario Police Services Act* now provides that "No municipal police officer shall engage in political activity, except as the regulations permit."[64] At the time of writing, however, the new regulations had not been published.

A similar approach to the regulation of political activities of police officers, both on and off duty, was taken by the *SQ code of ethics*:

> 21. A member must be politically neutral in the performance of his duties.
>
> The following in particular constitute breaches of discipline:
>
> (a) being present in uniform at a political meeting, unless he is on duty at that place;
>
> (b) failing to show moderation in publicly expressing his political opinions;
>
> (c) during an electoral period, publicly expressing his political opinions, soliciting funds for a candidate for election, a party authority or a political party, or publicly expressing his support for a candidate for election or for a political party.[65]

As far as we have been able to determine, few municipal police forces have prohibitions on political activities of their members which are as explicit as this. On the contrary, we were told of many instances of police officers holding elected political offices (e.g. as members of municipal councils or school boards) in neighbouring municipalities to those where they were employed. Indeed we heard of one police officer who sits as a member of the local police commission in a nearby municipality.

In 1980, it was reported that a Niagara Regional Police officer had been given permission by his Chief to run for a seat on a county board of education within the force's geographical area of jurisdiction. The police chief was reported in the press at the time to have said that he gave his permission because:

> [I]t is not a political thing. Police have a sense of duty the same as any fellow citizen, but they must remember they are policemen 24 hours a day. I would not sanction anyone running for councillor on regional council where, for example, he may be required to vote on the police budget.[66]

Senior police officers generally seem to agree, however, that it is not appropriate for police officers to run for, or hold, political office within the areas in which they work many would go further than this by banning such political activities altogether.

Arguments have been made in the United States that the involvement of police officers in the political process is beneficial rather than detrimental. Professor William Ker Muir, Jr., has argued that police officers' involvement in politics strengthens public debate about policing issues and leads to more open police institutions whose leaders are more focused on the larger community rather than just the police. Additionally he believes it develops police officers' communications and negotiation skills and dissipates police cynicism about the world being divided into good and bad.[67]

The current preference for community-based policing as the mode for the future, however, raises significant questions about the more traditional negative attitudes towards police involvement in politics. In particular, it raises the question of when involvement with the community, or with community organizations,

can be characterized as sufficiently 'political' to be incompatible with the independent and impartial exercise of police authority.

At a seminar on community policing held at the Canadian Police College in 1986, one of the foremost U.S. exponents of community-based policing recounted early experiences with this style of policing in Flint, Michigan. He described how officers had been given great autonomy and flexibility to develop links with their local communities, and develop "problem-oriented" rather than "incident-oriented" solutions to policing problems, in conjunction with community members. Police officers were encouraged to become "social activists" within their communities. All was thought to be going well with this program until one day an officer of the force, during his off-duty hours, and not in uniform, was seen to be leading a march of community residents on the city hall, demanding more efficient garbage collection. The speaker noted that it was at this point that police officials began to realize that there might be more to community-based policing than they had bargained for!

A second issue which the prohibition of political activities raises is the question of how compatible such prohibitions are with the *Charter* guarantees of equality, and freedom of speech and association. In this connection, it is worth noting that the Supreme Court of Canada has upheld the constitutionality of the provisions of the Ontario *Public Service Act*.[68] In *Osborne* v. *Canada*,[69] however, the Federal Court of Appeal held that the provisions of section 33 of the federal *Public Service Employment Act*[70] which prohibited public servants from working for political parties were in violation of the *Charter*, and therefore constitutionally invalid. An appeal of this case is currently before the Supreme Court of Canada.

These cases do not, however, resolve the issue of whether more extensive restrictions on political expression, such as those in the Ontario and Quebec police regulations cited above, would be found to be compatible with the requirements of the *Charter*. As far as we can determine, none of these provisions has yet been challenged in the courts.

(4) OUTSIDE EMPLOYMENT AND BUSINESS ACTIVITIES

This is the area of off-duty conduct in which the gap between official policies (and sometimes even the law) and practice seems to be the widest. We encountered many legislative provisions and force policies which prohibited any and all outside (or "secondary") employment of police officers. Yet we have encountered no force in which management does not concede that such secondary employment or business activity is commonplace among its members. In practice, it seems that such prohibition or regulation is enforced only when cases come to the attention of management where it is seen to be a problem. For the rest, deviation from the official rules seems to be routinely understood and tolerated.

Two trends in this area are clearly discernible. The first is a trend from outright prohibition to regulation. The second is a trend from reliance on unfettered discretion of police chiefs in this area (i.e. outside employment or business activities are only permitted if the chief's approval has been obtained, and there are no formal rules to guide the chief in exercising his discretion in this area) to more detailed and formal policies.

There are still many jurisdictions in Canada in which secondary employment or business activities of police officers are officially prohibited. For example, the *SQ code of ethics* provided:

> A member of the Police shall occupy himself solely with the work of the Police Force and the duties of his position. He may not assume any other employment nor engage in any business, directly or indirectly.[71]

It is not entirely clear whether, or to what extent, the last three words of this regulation prohibit officers from arm's-length investments or other interests in businesses (e.g. investments in stocks and shares, or interests in businesses owned by family members). We have not been able to ascertain to what lengths the force goes to enforce this general prohibition.

More common than such outright prohibitions nowadays, however, are general regulatory provisions such as the following, which appeared in *Regulation 791* under the Ontario *Police Act*:

> 29. Except with the consent of the chief of police, granted in accordance with the by-laws of the board [of police commissioners] or council, as the case may be, no member of a police force shall engage directly or indirectly in any other occupation or calling, and he shall devote his whole time and attention to the service of the police force.[72]

Under such a regulation, it was up to the police governing authority (the board or council) to decide whether to lay down policy guidelines for the chief in this matter, or leave it entirely to the chief's discretion.

As noted earlier, the *NS Police Act* now requires all municipal police governing authorities in that province to promulgate policies concerning off-duty employment of their members. It also provides that:

> (3) The chief officer shall determine whether employment is extra-duty employment or off-duty employment, and whether a particular kind of off-duty employment is permitted or prohibited within the off-duty police guidelines.[73]

The Nova Scotia Police Commission has drafted a model policy in this area (as well as a model policy concerning extra-duty employment) for the guidance of municipal police governing authorities. The model policy on off-duty employment reads:

> Off-duty employment means all non-police related work performed by off-duty members of a municipal police department.
>
> A member of a municipal police department may not undertake to perform any off-duty work, for remuneration or otherwise, which is likely to bring discredit upon the police force, nor perform such off-duty work which is likely to interfere with the efficient performance of his duties as a police officer.
>
> A member shall not be involved in fund raising, solicitation activities, contract or work for any person for remuneration by any member of the public, that may bring discredit to the force or otherwise place the member in violation of any section of the Code of Conduct and Discipline as set out in part 2 of the Regulations made pursuant to the Police Act.
>
> A member of a municipal police force shall not engage in the service of civil documents nor work as a private investigator or private guard or engage in the business of providing

> private investigators or private guards for hire, either within or outside of the municipality for which he is employed.
>
> A member of a municipal police force shall not wear any article of uniform while engaged in off-duty employment.[74]

We were provided with copies of many of the policies on off-duty employment which municipal police governing authorities had promulgated under section 21 of the *Police Act*. Most, but not all, followed closely the Nova Scotia Police Commission's model policy set out above, thus ensuring a high degree of uniformity on this issue, at least at the level of official policy, in police forces across the province (although of course the contract police services of the RCMP in the province are not subject to these policies).

It will be noted that the Nova Scotia policies cover only off-duty employment, and are silent on investments and business activities, which remain largely unregulated. We were told by members of the forces we visited in Nova Scotia that these areas tend to be regulated informally in accordance with the conflict of interest guidelines promulgated by city or town administrations for all their municipal employees. Indeed, we were told the same thing in many other jurisdictions we visited, in which police employment and/or business and investment activities are not formally regulated by written policies drawn up by the police forces or governing authorities themselves.

Even in those jurisdictions which had formal policies on these matters, we noted that in some cases the policies appeared to have been interpreted extremely permissively. In one jurisdiction, for instance, we learned that a police officer, employing his fellow officers while off duty, was providing firearms and street survival training under contract to his own and other local police forces. His regular job was that of firearms training officer for his force. This off-duty business activity was apparently approved not only by his own police force, but also by the provincial police commission, which was arranging for his company's services to be provided to other police forces. Although there was some acknowledgement that such off-duty business activity could be viewed as involving a substantial conflict of interest, it was apparently justified on the basis that the training this officer was providing was not available to police forces from other sources

in the province. Under these circumstances, it was believed that any conflict of interest was outweighed by the benefits which police forces in the province were deriving from this service.

In another instance, we were told of a police officer who was running a business selling uniforms and equipment. His own police force was one of his business clients. Apparently this was not thought to be an unacceptable conflict of interest such that the force was prepared to take any action with respect to it.

In a third case, we were told of a president of a municipal police association who had been running a business which provided the services of off-duty police officers (who were members of his association) to guard provincial liquor outlets under contract. The contract stipulated that the pay for such services should be equal to the overtime rates which the police officers would earn in their regular employment. These overtime rates, of course, were determined by a collective agreement between the association and the police governing authority. The officer involved has now left the force, but this situation apparently persisted for several years without any disapproval by the force.

Some other jurisdictions have been even more explicit in defining acceptable kinds of off-duty employment and business activities. In June, 1985, the Calgary Police Commission inserted the following provisions in the Calgary Police Service's Administration Manual:

87.0 OUTSIDE BUSINESS INTERESTS

87.1 A member will not invest in any of the following businesses or ventures or accept part-time employment in any of the following occupations:

(i) bill collector;
(ii) skip tracer;
(iii) watchman, security guard, or other security work;
(iv) taxi or limousine driver, or the owner or operator of a taxi service or limousine service;
(v) owner, operator or employee in an establishment in which alcohol is consumed;
(vi) owner, operator, or employee in an establishment in which gambling occurs;
(vii) insurance adjuster or investigator;
(viii) private investigator;

(ix) escort, or an employee of an escort agency;
(x) process server;
(xi) armored car driver or guard;
(xii) body guard;
(xiii) any occupation which requires a member to be armed.

87.2 A member may invest in a business or venture not listed in Section 87.1 and may accept part-time employment in an occupation not listed in Section 87.1 providing the following conditions are met:

(i) the member's effectiveness as a peace officer will not be adversely affected;
(ii) participation in the business or other venture or part-time employment, will not create a conflict of interest with the member's duties as a peace officer; and
(iii) the business or venture, or part-time employment, will not be demeaning to the member's position as a peace officer, or to the Service.

87.3. Prior to investing in a business venture or accepting part-time employment to which s. 87.2 applies, a member must apply for and receive permission to do so from the Chief of Police. Applications must be in writing and include the name and address of the employer, or owner of the business, and the duties and responsibilities the member will be expected to fulfill.

87.4 A member who is notified by the Chief of Police that his application to invest in a business or venture, or accept part-time employment, does not meet the conditions specified in Section 87.2 may, within 30 days, appeal to the Commission.

87.5 A member will not, under any circumstances, use any of the resources of the Service to assist him in carrying out any function of a business or venture, or part-time employment.

87.6 A member who, at the time this Amendment comes into force, is employed in a part-time position in an occupation listed in Section 87.1 shall terminate such part-time employment, or dispose of such investments, as the case may be, within twelve months from the effective date of this Amendment.

This represented the most comprehensive attempt to regulate the area of off-duty employment and business activities ever undertaken in a Canadian police jurisdiction. As noted above, the new regulation was unsuccessfully challenged in *Calgary Police Association*. The Alberta Court of Appeal upheld the lower court ruling to the effect that the regulation was *intra vires*, not unreasonable and not in violation of the *Charter*. The court's unanimous judgment concluded:

> ...we hold the view that restrictions on extra-curricular activity found in the disciplinary regime of a modern police force are domestic and internal contractual arrangements that may be negotiated or modified by the parties in the usual course.[75]

The Ontario Provincial Police Force has since adopted a regulation modeled closely on the Calgary version.

It will be evident that these kinds of regulations create the possibility of two quite distinct disciplinary offences. First, there is the offence of engaging in secondary employment or business activities without the requisite permission (usually the permission of the chief). Second is the offence of engaging in secondary employment or business practices which are regarded as unacceptable.

Realistically, the second kind of case will arise only in those jurisdictions (which are now few in number) where permission is not required to engage in secondary employment or business activities. In such circumstances, discussion centres on whether particular kinds of employment or business activity are compatible with full-time employment with the police force. From our interviews, we would conclude that the three criteria set out in Section 87.2 of the Calgary policy represent an appropriate distillation of prevailing concerns of police forces in this area. They are a concern that the secondary activities not be such as to adversely affect the officer's job performance (e.g. because of long hours or physical demands which leave the officer too tired to work effectively as a police officer); a concern that the activities not involve a conflict of interest with the officer's police work (this may, of course, vary according to what assignment the officer has); and a concern that the activities not adversely affect the reputation of the officer or the force.

We have come across few written decisions which discuss these matters in detail. The reason for this seems to be that proving lack of requisite permission for secondary employment or business activities is so relatively easy that tribunals rarely have the opportunity to address these larger questions. One such recent case, however, involved an implicit conflict between two governmental agencies. In this case, a constable in Manitoba had applied for registration as a real estate salesman, with the intention of selling real estate part-time when off duty. His application was the subject of a hearing by the Manitoba Securities Commission. The regulations of his police force prohibited its members from "engaging in employment, for an employer other than the City", and the Registrar of the *Real Estate Brokers Act*[76] had advised him that his application would not be entertained unless he could show that he had the permission of his chief of police. He had accordingly applied for such permission, which had been granted. In granting it, however,

the chief's representative had reminded him of the rule against outside employment. Apparently because of this rule, however, the Securities Commission had adopted a long-standing policy of not granting licences to police officer applicants. When advised of this policy, the officer withdrew his application. After this, the Registrar had written to him saying that:

> In my view, it is inappropriate for an individual, who carries the weight of authority granted him by virtue of his employment as a police constable and a peace officer, to also deal with members of the public in the capacity of a real estate agent. This is a long-standing policy of my office.

A few months later, however, the officer reapplied, enclosing a supporting letter from a real estate firm, in which it was pointed out (a) that the police force concerned did not object to his application, and was willing to tolerate self-employment but not employment by others, (b) that the Chairman of the Manitoba Police Commission had indicated that he was not opposed to the application or aware of any legal impediment with respect to it, and (c) that another police officer in the province was already registered as a salesman, and was in good standing. The Registrar referred the matter to the Securities Commission for a decision. In rejecting the application, the Commission wrote:

> The policy [of not granting licences to police officers] is designed to protect the public from any mischief that might occur by reason of a person's position or perceived position. Police constables hold a special position in the community and depending on the citizen, are perceived in various lights. A constable could, because of his position, unknowingly bring pressure to bear on the public and by the same token, the public could use the police constable to their advantage. The policy is designed to deal with such situations. It is the opinion of this Commission that the policy is just as true and necessary today as it was fourteen years ago.

The officer sought judicial review of the Commission's decision by the Court of Queen's Bench of Manitoba. In upholding the officer's challenge to the Commission's decision, and directing the Commission to register the officer as a real estate agent, Mr. Justice Coleman concluded that:

> In my opinion the Commission erred in refusing the applicant a licence by relying solely on the policy that has been uniformly applied against police officers in general without dealing with the application solely on its merits and on an individual basis. Furthermore I would respectfully find that such a general policy was of a discriminatory nature and that the onus on the registrar and/or the Commission of establishing that such policy was in the public interest was not established on the evidence.[77]

In reaching this conclusion, Coleman J. emphasized that the fact that practising as a real estate salesman might involve a breach of the force's regulations prohibiting outside employment "would be a matter solely between a police officer and his employer",[78] and should not have been given any weight by the Commission in arriving at its decision. He characterized the reasons cited by the Commission in support of its policy against police officers as "speculation", noting that no complaints had been received over the years against the one police officer who had "unintentionally" been licensed by the Deputy Registrar in contravention of the policy. He noted that police officers "by reason of their specialized training and experience are accustomed to dealing with the general public and in particular on matters of detail and integrity, all of which are excellent tools, not only for a real estate sales person, but also serves to the benefit of the general public", and that "when employed as a salesman [the officer] would not be in uniform and there would be no need in disclosing his identity as a police officer."[79] He also drew attention to the fact that schoolteachers, who could be school principals or vice-principals, thereby also occupying positions of responsibility and authority within the community, were not similarly prevented from being licensed.

It is, of course, a matter for speculation as to whether the court would have taken a similar position had there been evidence that the constable's force had been opposed to the granting of a licence. The case is important, however, in that it suggests that the courts, when given the opportunity, may require justification of even clear rules prohibiting secondary employment by police officers. In this respect, the case might be interpreted as evincing a desire to treat police officers as much as possible similarly to the way other employees are treated in this matter. What this means is that, although the legitimate requirements for the effective performance of the police job may vary from those of other jobs, there will nevertheless be an expectation that restrictions on off-duty employment and business activities by police officers must be justified in terms of those requirements. This is consistent with the necessity that they be

justified under the common law (*Millhaven*) principles which apply to other employees. Such restrictions cannot simply be imposed by executive fiat.

Too much should not be read into Mr. Justice Coleman's decision in *Partridge*, however, especially in light of the unanimous decision of the Alberta Court of Appeal upholding the Calgary Police Commission's general secondary employment policy in *Calgary Police Association*. McClung J.A., delivering the judgment of the court, held that the rules promulgated by the Commission were clearly authorized by the Alberta *Police Act*, nor did their "imposition arise in breach of any rule of natural justice."[80] He further held that the rules were clearly supportable "to prevent conflicts with the recognized duties and responsibilities of police officers generally" and could not be considered unreasonable or in violation of *Charter* rights.[81]

It is worthy of note, however, that in its very short judgment, the court reached this conclusion without any detailed examination of the rules themselves. Thus, for instance, there was no discussion of the particular justifications which might legitimately be invoked for prohibiting each of the particular forms of employment and business activities prohibited by the rules. This might be thought to be a weakness in the persuasiveness of the decision, which could perhaps be exploited in future litigation.

(5) DOMESTIC AND SOCIAL ACTIVITIES

As we have noted, the disciplinary offence of discreditable or disgraceful conduct is so broadly defined that it can be applied to an almost infinite range of private or public off-duty conduct. Indeed, in our research and interviews we encountered an amazing variety of cases of discreditable conduct, ranging from a female police officer who posed nude for a magazine (not a Canadian case), to a male officer who cohabited with a 16-year-old girl in a small town, a male officer who engaged in homosexual practices in a public washroom, officers who painted an obscene message on a neighbour's fence, and several cases in which officers were disciplined for associating with known criminals or other undesirables (e.g. prostitutes). Many officers have been disciplined for using obscene or insulting language in public places,

and for being intoxicated and disorderly in public. There have been, more recently, cases in which officers were disciplined for sexual harassment and expressions of racial hatred while off duty.

While in the past certain sexual orientations and practices (such as homosexuality) would undoubtedly have been regarded by police forces as amounting to discreditable or disgraceful conduct, even if engaged in off duty and in private, modern human rights legislation would preclude such disciplinary charges in most jurisdictions. This does not, of course, mean that such practices are now fully tolerated, let alone supported, by police organizations. A senior female police officer in England is currently the subject of disciplinary proceedings for allegedly swimming in her underwear in a businessman's swimming pool while on duty. She is, however, simultaneously pursuing a complaint that her force has persistently discriminated against her in employment decisions on the basis of sex.[82]

Along with the broadly defined offence of discreditable conduct -- which at least requires the police force to show some adverse relationship between the off-duty conduct and the legitimate interests of the police force, and in this respect parallels the standards of conduct applied to other employees -- some police discipline codes contain other equally broadly defined offences which do not require proof of such a rational connection between the conduct of the officer and the interests of the police force. Under the Winnipeg Police Department's regulations, for instance, it is an offence for any officer when in uniform and in public view, whether on or off duty, to use tobacco or chew gum.

With respect to racism and sexism, many police departments, mindful of the need for harmonious community relations, have promulgated explicit policies prohibiting such conduct by officers both on and off duty. The Metropolitan Toronto Police Force's *Standing Order No. 24* is regarded as something of a model in this regard. In addition to enjoining members of the force against "any expression or display of prejudice, bigotry, discrimination, and sexual or racial harassment", the Order contains the following paragraph:

> Members of the Force are conspicuous representatives of government and are symbols of stability and authority upon whom the public can rely. As such, members of this Force must recognize that individual dignity is vital to a free system of law and that while all persons are subject to the law, they are equally entitled to dignified treatment by all persons involved in law enforcement. Therefore, members of the Force must, at all times, whether on duty or off duty, refrain from conduct or remarks which may be interpreted in a way that is detrimental to themselves, the Force, the Metropolitan Corporation, or any other person or agency involved in the administration of justice.
>
> [Emphasis added.]

The Order specifies that "disciplinary action will be taken against members who contravene this Declaration of Concern and Intent".

Another area of regulation which can significantly affect the private lives of officers is regulation of where they may live. Many police forces specify that their officers must live either within the municipality where they are employed, or within a specified distance from it. Legal challenges to such regulations by police officers have proved unsuccessful,[83] and the Court of Queen's Bench in New Brunswick held in 1987 that such regulations do not violate officers' mobility rights under Section 6 of the *Charter*.[84]

Officers in charge of internal affairs units have consistently told us that the offence of associating with known criminals is a particularly difficult one to sustain, since innocent explanations are hard to rebut. A not untypical case recounted to us involved an officer who was a fitness enthusiast, and frequented a local gym during his off-duty hours. The force knew, and he knew, that the gym was operated and frequented by known criminals, and the force advised him that he should not continue his patronage of it. He, however, insisted that his only interest in being there was to do his physical training, and that alternative comparable facilities were not available to him elsewhere. The force apparently did not feel that a disciplinary charge would be sustainable under these circumstances.

Another explanation which is often difficult to refute is that an officer is associating with criminals in order to obtain information or cultivate an informant. Since this involves a claim that the officer is engaged in police work, however, it can be overcome with respect to further associations through the

expedient of an order to the officer not to pursue such lines of inquiry. Such superior orders have been judicially recognized as lawful.[85] If the officer then continues the association, a charge of insubordination can be laid.

(6) IMPROPER DISCLOSURE OF POLICE INFORMATION

In all Canadian jurisdictions, the improper disclosure of police information is a disciplinary offence. While addressed in codes of discipline under categories such as improper disclosure of information, breach of confidence or confidentiality, prohibition of such behaviour is also specified in standing orders concerning the release of news and information and in departmental media relations policies.

One of the most comprehensive statements concerning improper disclosure of police information is found in Alberta's *Municipal Police Disciplinary Regulations*, which define "breach of confidence" as follows:

> (i) divulges any matter which it is his duty to keep secret, or
>
> (ii) gives notice, directly or indirectly, to any person against whom any warrant or summons has been or is about to be issued, except in the lawful execution of such warrant or service of such summons, or
>
> (iii) without proper authorization from a superior officer or in contravention of any rules of the police force of which he is a member communicates to the news media or to any unauthorized person any matter connected with the police force, or
>
> (iv) without proper authorization from a superior officer shows to any person not a member of the police force or any unauthorized member of the force any book or written or printed paper, document or report that is the property of or in the custody of the police force, or
>
> ...[86]

While certainly not as comprehensive as the one outlined above, most provisions prohibit the oral or written disclosure of confidential information to the public, press, radio, television or to an unauthorized person.

A few explicitly prohibit the inspection of or access to any confidential information by unauthorized persons. In one case we came across during our study, a young officer was charged and convicted of "disgraceful conduct" for taking a girlfriend into the police station while he was off duty, opening a locked safe containing confidential information (including information about informants) in her presence, and showing her around the exhibits room and armoury. In his decision, the trial officer said that he could "appreciate the fact that a young police officer may want to impress a young lady by playing his role as a policeman", but that such conduct could not be excused.

Generally, the disclosure of any police-related information is held to be 'improper' when such disclosure may be detrimental to effective operations of the police department or is without proper authority. Obviously, those forces which have clear and explicit policies in this area (e.g. a media policy) will find it easier to establish whether a particular disclosure was or was not authorized.

One of the most serious forms of improper disclosure of police information involves tipping off a friend or relative that he or she is under police investigation. One case involved an officer who informed his brother-in-law that a stake-out on his home was being conducted by detectives and instructed him to dispose of any drugs that might be on the premises. In another case which came to our attention, a female police officer was alleged to have disclosed at a social gathering the fact that allegations had been made to the police about a resident of a small town to the effect that he had been sexually abusing his children. The man's ex-wife complained to the police force, and at the time of our interviews this case was still under investigation.

Other cases suggest that, in certain limited circumstances, unauthorized disclosure of even potentially damaging police-related information will not constitute a disciplinary offence. In one case, charges of discreditable conduct were laid against an officer who attended a special meeting of the municipal council for the municipality in which he worked, and discussed police matters. The officer was

convicted and appealed this decision to the provincial police commission. The commission held that he was not guilty of discreditable conduct, and commented:

> How can this be considered discreditable conduct considering that the Council is the governing authority of the police force and he was notified by them to attend?

In another case, a constable who, acting on behalf of his police association, and without consulting his board of police commissioners, sent confidential documents that were prejudicial to the force and its chief directly to the provincial police commission, was convicted of discreditable conduct. On appeal, the Ontario Police Commission ruled that the constable's

> ...conduct is not discreditable for policy reasons that Police Associations should be at liberty to approach the Commission for advice and assistance without fear of prosecution.

The emergence of practices of community-based policing may well require some redefinition of the practical boundaries of the offence of improper disclosure of police information. If officers are to become more integrated with the communities where they work, and communities are to become more involved in policing policy and decision-making, a distinction between on-duty and off-duty community consultation may become harder to sustain. Police officers may be encouraged to discuss policing matters with community members whenever the opportunity arises, and regardless of whether they happen to be on or off duty at the time. While unauthorized disclosure of such information will, of course, still be an offence, the scope of authorization seems likely to change in favour of greater openness. Definitions of what constitutes improper or prejudicial disclosure may well have to change too.

Within the rest of the public service, and in the private sector, there are no common standards in this area, since the restrictiveness of information policies varies enormously in both sectors, depending on the nature of the enterprise concerned. One important difference is that the public sector, including the police, is now regulated in most jurisdictions by so-called "freedom of information" legislation, which also

contains provisions restricting the release of information which could jeopardize individual privacy. As far as we have been able to tell, however, this legislation does not differentially affect off-duty, as opposed to on-duty, conduct of public servants.

(7) PUBLIC CRITICISM OF THE POLICE, CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, ETC.

Closely related to the issue of improper disclosure is that of public criticism by an officer of the police force, or of other aspects of, or functionaries within, the criminal justice system. Most police discipline codes include provisions which either explicitly or implicitly make such public criticisms a disciplinary offence. For example, Alberta's *Municipal Police Disciplinary Regulations* include the following in the definition of the offence of "breach of confidence":

> signs or circulates a petition or statement in respect to a matter concerning the police force, except through the proper official channel or correspondence or established grievance procedure.[87]

Cases in which attempts have been made to discipline police officers for publicly criticizing their departments when off duty have been rare, and rarely successful. In one case, which achieved considerable public notoriety, a police officer was charged with discreditable conduct when, despite warnings from his supervisor not to do so, he appeared in public in a rock band wearing his police uniform. When he complained to the press about what he perceived to be the unfairness of the disciplinary process, this was treated by the force as a further offence of discreditable conduct. Although he was initially convicted, he appealed the decision, and the case was eventually settled, the officer receiving a substantial cash payment in return for resigning.

In another case, an officer wrote to a newspaper; the letter was published and contained strong criticism of a member of a commission of inquiry which was investigating an incident involving the officer's police force. His rank and his association with the force appeared at the bottom of the letter. He apparently

received an informal verbal reprimand for this, and wrote a second letter to the newspaper explaining that his first letter had been written in his personal capacity, rather than as a member of the police force.

Critics of such provisions may argue that they represent a violation of fundamental freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media guaranteed by Section 2(b) of the *Charter* and thus raise the issue of whether such rights for police officers are limited by their positions as peace officers. Williams asserts that "...a policeman's rights are constrained by the employer-employee relationship in that he owes loyalty and trust to his employer the same as any employee, public or private."[88]

In contrast to police forces, the public sector sets out definitive statements prohibiting public criticism. For example, the Code of Conduct of Employment and Immigration Canada impresses upon employees the reticence required of a public servant under existing jurisprudence and the reticence required of a public servant as compared to an ordinary citizen and proceeds to specify:

> CEIC/D employees must not indulge, through any public medium, in any criticism or adverse comment with respect to any Minister, deputy head, or governmental or Commission/Department policy, programs, services, on matters remote from collective bargaining (i.e. terms and conditions of employment) and those closely associated with political controversy. It must be emphasized that public criticism or denunciation by employees of their leaders or superiors is incompatible with the employment relationship and will be regarded as misconduct.

As a result of the rather unexpected jury acquittal in the now-famous *Ponting* case in England in 1984,[89] it began to be thought that there may be some circumstances in which whistle-blowers will be protected from disciplinary action. There is, however, little judicial support for such an exception,[90] especially in Canada where courts have been particularly unreceptive to the pleas of civil servants who have publicly criticized their departments or gone public about alleged irregularities.

In *Fraser* v. *Public Service Staff Relations Board,*[91] the Supreme Court of Canada upheld the dismissal of a federal public servant, holding that his persistent and highly visible attacks on one of the government's major policies demonstrated a lack of loyalty which was inconsistent with his duties as one of its employees. In *Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees' Union,*[92] an arbitrator upheld the dismissal of two senior correctional officers who had strongly criticized the operations of the Corrections Branch of the British Columbia Attorney-General's Ministry on a radio show.

(8) ABUSE OF AUTHORITY

Under the categories of abuse of authority, unlawful or unnecessary exercise of authority or less commonly that of corrupt practice, most codes of discipline specify that abuse of an officer's authority as provided by statute constitutes a disciplinary default. Regulatory provisions vary, however, in the way they define abuse of authority. Alberta's *Municipal Police Disciplinary Regulations*, for instance, contain the offence of

> (g) UNLAWFUL OR UNNECESSARY EXERCISE OF AUTHORITY, that is to say, if he is unnecessarily discourteous or uncivil to a member of the public.[93]

By contrast, Manitoba's *Law Enforcement Review Act* provides for the following disciplinary default:

> (a) Abuse of authority, including
>
> (i) making an arrest without reasonable or probable grounds,
>
> (ii) using unnecessary violence or excessive force,
>
> (iii) using oppressive or abusive conduct or language,
>
> (iv) being discourteous or uncivil,
>
> (v) seeking improper pecuniary or personal advantage,

> (vi) without authorization, serving or executing documents in a civil process, and
>
> (vii) discriminating on the basis of race, nationality, religion, colour, sex, marital status, physical or mental handicap, age, source of income, family status, political belief, or ethnic or national origin.[94]

Other regulatory definitions of abuse of authority which we have seen include such matters as the use (without reasonable justification) of a baton, billet, handcuffs or other restraining device, and influencing an individual in custody to make a guilty plea.

The wording of such provisions, while not directed to off-duty conduct *per se*, is often applied to it, as is illustrated by an incident reported in the annual report of a complaints review body:

> Mr. X alleged that Inspector A "misused his position as an officer of the Law". The incident occurred when Mrs. A, the mother-in-law of Mr. X, decided to recover a vehicle which she had sold to him. Mrs. A and Inspector A [her husband], who was off duty, went to Mr. X's residence where Mr. X, after discussion, turned over the keys of the truck to Mrs. A who drove it away. Mr. X failed to state in his testimony in what manner Inspector A abused his position as police officer in his dealings with Mr. X. The Board agreed with the Chief of Police who found the presence of Inspector A in this situation to be inappropriate and made him aware of his role as a peace officer in disputes of this nature. The Board dismissed the appeal after hearing the evidence of Mr. X.

Most recorded abuse of authority cases have involved abuse of authority for personal advantage as in the case cited above. Another case cited to us involved an off-duty police officer who attempted to cash a post-dated cheque at a bank after identifying himself as a police officer, and replied with obscene language when the teller refused to cash the cheque. He was dismissed from the force.

In a 1988 incident, two off-duty officers who arrested a taxi driver for impaired driving without sufficient cause were charged with unlawful exercise of authority. The officers appealed their convictions and penalties of two and three days leave respectively. In its decision to confirm the penalties, the provincial police commission raised the issues of the credibility of the officers and the sufficiency of the penalties in securing both general and specific deterrence. In another case, an off-duty officer who was accompanied

by another officer and a civilian, all of whom, representing themselves to be police officers, questioned and searched two groups of citizens, was charged with a major offence of discreditable conduct. In disallowing an appeal and confirming the penalty of dismissal, the provincial police commission emphasized a higher standard of conduct for police officers:

> Our whole police system is based on public trust in police officers' meeting a standard of conduct beyond that demanded of citizens generally. Police have special powers, and, in consequence, the highest standards of conduct are imposed. The present instance where, in the company of two experienced police constables, a civilian is allowed to break the law by identifying himself as a police officer is one which cannot be condoned; it is one that destroys that very relationship of public trust that police constables must have.

(9) UNAUTHORIZED/IMPROPER USE OF POLICE EQUIPMENT/PROPERTY

All police forces have rules about the use of departmental equipment, although these rules vary somewhat from force to force. Most forces, for instance, allow their officers to take their service revolvers home with them, on the theory that in the event of an emergency call-out, they will arrive properly equipped. Use of such equipment for personal, as opposed to official, purposes, however, is regarded as a disciplinary offence by most forces.

Such prohibitions include the wearing of the police uniform on inappropriate occasions, as is illustrated by the case cited above in which the officer wore his police uniform while performing in a rock band.

Many police regulations also insist that when worn in public, the police uniform must be worn in its entirety or not at all. Thus, for instance, the Winnipeg Police Force's regulations include the offence of "appearing in public dressed partly in identifiable uniform and partly in civilian attire".

Other public and private sector employers undoubtedly impose rules concerning the wearing of uniforms while off duty (especially rules requiring tidy appearance, etc.) in order to protect the image of

the employer's organization. The particular public responsibilities of the police, however, in addition to the need to ensure unequivocal public recognition of police officers, provide grounds for more stringent regulations concerning the wearing of a police uniform.

Off-duty misuse of the police identification badge, of course, tends to be characterized as a form of abuse of authority, as discussed above.

CONCLUSIONS

While we have been able to cover only a fraction of the great amount of pertinent material to which we were given access during the research for this paper, we have attempted to illustrate not only the broad range of off-duty conduct which police forces in Canada have sought to regulate, control and discipline their members for, but also the range of regulatory strategies and responses which police forces have adopted in this regard. We have also sought to compare these with the situations pertaining to other public and private sector employees.

Our review reveals a number of significant trends, most notable of which is the trend towards replacing vaguely defined prohibitions with quite detailed policies. Calgary's policy on outside employment and business activities provides the most vivid example of this trend, which reflects not only a move towards greater specificity in regulation, but a move in favour of clear rules rather than vague prohibitions whose interpretation and application depends on the discretion or judgment of chiefs of police and disciplinary tribunals. While this is undoubtedly a beneficial trend from the point of view of police officers who have to try to live in conformity with the rules, it may well carry some costs in terms of reduced flexibility for police managers. In the era of the *Charter*, however, it is probably not a trend which could have been long forestalled.

Another less clear trend has involved elimination, or at least relaxation, of prohibitory regulation which was once thought appropriate. This is particularly noticeable in the areas of secondary employment (which used to be prohibited entirely by many police forces), political activity, cohabitation arrangements and private sexual conduct. In other areas, however, regulation of off-duty conduct appears to be expanding; explicit restrictions on racial and sexual harassment provide clear examples. As new approaches to policing (such as so-called community-based policing) begin to take hold, it seems likely that other areas of regulation may have to be reconsidered.

The heavy reliance of police forces on the concept of "discreditable conduct" as the basis for regulating off-duty conduct, and the broad interpretations and applications of this term, raise some other difficult questions. On the face of it, the concept of "discreditable conduct" appears to mirror the common law rules respecting the regulation of off-duty conduct which apply to most other employees in the public and private sectors. For the concept seems to require that conduct will be subject to regulation only if a rational connection between it and the legitimate interests of the employing police force can be demonstrated. There can be no doubt from the cases, however, that the breadth with which "discredit" has been interpreted in the police context has allowed for interventions in officer's off-duty lives which are considerably greater than those normally authorized in the case of other employees. As we have noted, the courts (including the Supreme Court of Canada) have upheld the right of police forces to impose higher standards of off-duty conduct on the part of their officers than those imposed on other citizens.

Even when this is acknowledged, it does not answer the question of what the limits might be in this regard. To put it another way, the breadth of the concept of "discreditable conduct" raises serious questions about the extent to which engagement in the police occupation allows officers to have a private life over which the police force does not have supervisory jurisdiction. This is compounded by the prevalence of regulatory prohibitions which do not require proof of a rational connection between the conduct and the legitimate interests of the police force.

This issue has been raised most recently by the Metropolitan Toronto Police Association in connection with proceedings under the *Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act, 1984*,[95] and now the *Ontario Police Services Act*, which provides that:

> 75. Complaints by members of the public about the conduct of police officers shall be dealt with in accordance with this Part.[96]

Since the term "conduct" is not defined or limited anywhere in the *Act*, section 75 would appear to contemplate that the Public Complaints Commissioner can entertain any complaint concerning any conduct of a police officer, whether the officer was on or off duty at the time. Indeed, the Ontario Divisional Court has recently confirmed that off-duty conduct could be the basis for a complaint under the *Police Services Act*, even though at the time the conduct occurred the complainant did not know that the person involved was a police officer.[97]

This is merely a particularly clear example of the way current regulations seem to authorize almost unlimited supervision of, and intervention into, the private lives of officers. What is not clear from our review is what the limits of such supervision and intervention might be. On the face of it, one would think that the *Charter* might play an important role in setting such limits, and in defining for police officers a realm of truly private life for which they are not accountable to their police forces. The few *Charter* challenges which have been taken, and which we have noted, however, do not seem to offer police officers much comfort in this regard, since police force regulations have been consistently upheld as not violating *Charter* rights.

On the basis of our review, we would not expect this virtual immunity from legal challenge to continue for long. In the first place, there have been few such challenges so far. As more challenges emerge, as they undoubtedly will, the likelihood that some of them will be successful will increase. Secondly, as pointed out earlier, the cases which have been decided under the *Charter* so far are not noteworthy for the careful and detailed scrutiny of the regulations they display. More sophisticated

arguments in future cases, requiring more exacting scrutiny by the courts for their disposition, may produce different results.

Quite apart from legal challenges, regulations regarding off-duty conduct of police officers raise more general social questions about how we regard our police, and what kind of people we expect them to be. How, for instance, can we expect them to be more in tune with the communities they serve and more empathetic towards those they police -- both ostensible and laudable goals of community-based policing -- if we deny to them the most basic rights to private lives and freedom of expression which other citizens enjoy? In this regard, the words of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police seem just as appropriate today as they were when it wrote them 15 years ago:

> The discipline system with the greatest likelihood of success is one which, through its provisions and procedures, earns the respect of those for whom it is administered. Essential to such a system are provisions which demonstrably recognize and protect the rights of members.[98]

In order to achieve such a system, the first priority would seem to be the development of a rational principled basis for it. A key to this would seem to be the adoption of a fundamental principle which underlies legally authorized intervention with respect to off-duty employee conduct in the private sector -- namely, that such intervention can only ever be justified if the employer can demonstrate a rational connection between the off-duty conduct and the legitimate interests of the employer. As has frequently been noted in this paper, this basic principle is not consistently recognized in current rules governing police force interventions with respect to off-duty police officer conduct.

TOWARD A MORE RATIONAL BASIS FOR THE REGULATION AND CONTROL OF OFF-DUTY POLICE OFFICER CONDUCT

If it is accepted that there are characteristics and requirements of police work which distinguish it from other work, and these distinctive aspects are taken into account, there is no reason why the accepted common law principles respecting employer regulation and control of off-duty conduct should not be regarded as equally appropriate and adequate to the context of the police occupation. Such an approach (which is the normal one in other areas of employment) would require that the *bona fide* occupational requirements of police work and the police force's legitimate reputational interests be identified. It would also require that disciplinary action with respect to off-duty police officer conduct would, in each case, have to be justified through the demonstration of a rational connection between the impugned conduct and these legitimate requirements and interests.

Since most of the existing regulatory provisions respecting off-duty police conduct are rarely or never invoked, it may be that such an approach would not produce significantly different results in practice. It would probably serve to enhance the legitimacy of such discipline in the eyes of police officers, however, and may serve to forestall legal challenges which can be anticipated under the existing regime, some of which could be expected to be successful.

Bona fide occupational requirements and reputational interests respecting police work

In view of the current debates over the proper role of the public police, it is of course particularly difficult to identify a set of *bona fide* occupational requirements and reputational interests respecting public police work which would be universally accepted. The following are offered, therefore, merely as an illustration of how the regulation and control of off-duty police officer conduct might be made more consistent and principled, recognizing that the occupational requirements suggested may not necessarily be the most appropriate or acceptable ones. Even assuming that they are the right ones, however, the

relative weight attached to them could be expected to vary according to the particular type of police work involved in any given case:

(1) An understanding of, and respect for, prevailing notions of peace and good order

- necessary for the peace-keeping functions of police work;

(2) A respect for, and obedience to, the laws of the land

- necessary for law enforcement functions;

(3) A demonstrated commitment to impartiality and against unacceptable prejudice and discrimination

- necessary for all police work involving contact with or consequences for members of the public;

(4) Demonstrated honesty, trustworthiness, and conduct and deportment worthy of general social respect

- necessary to ensure public confidence in, and hence accessibility to, police as service providers, especially in situations of conflict and crisis,

- also necessary to ensure credibility of police as witnesses in court;

(5) A specified minimum level of physical and mental fitness

- necessary for (and to be determined by) actual physical and mental demands of police work;

(6) Availability for, and fitness for, duty at all times

- necessitated by the nature of peace officer status which is an incident of employment as a police officer.

It could be suggested that beyond the limits of these *bona fide* occupational requirements and reputational interests, police officers are entitled to a private off-duty life in which they are free from interference or surveillance by their employing police forces. Furthermore, as under common law applicable in the private sector, the onus should always remain on the police force to justify intervention on the basis of these criteria. A *prima facie* presumption in favour of an officer's privacy and non-intervention should always be recognized.

Accommodating changes in the police role

The current preference for community-based policing raises questions as to whether the traditional *bona fide* occupational requirements for police work will still be appropriate or accorded the same relative weight and application in the future. For instance, our current notions of what the impartiality requirement consists of, and possible implications of this requirement for off-duty political activities of police officers, may well need review. The point illustrates the need for occupational requirements which form the basis for discipline to be kept in constant review to ensure that they appropriately reflect current conceptions of the police officer's (and police force's) role in society.

The nature of police force responses to off-duty police officer misconduct

Informal and formal discipline have been the most common police force responses to off-duty police officer misconduct. Changes in the nature of such responses, however, have resulted from two important trends in the late 20th century.

First has been a trend, within employment discipline generally, towards emphasis on the remedial rather than the punitive purposes of discipline. This has implications primarily for the allowable responses once misconduct has been established, rather than for the definition of misconduct itself.

The second important trend has occurred through the promulgation of human rights and anti-discrimination laws which have redefined certain conduct (especially that which is related to alcoholism, drug dependency, sexual orientation, and perhaps even occupational stress) either as the product of disabilities or, in the case of sexual orientation, as legally protected conduct, rather than as misconduct which can appropriately be the subject of (punitive) discipline. These laws now require that such conduct must be responded to using approaches which emphasize accommodation and, in the case of disabilities

and were possible without undue hardship to the employer, remediation, rather than those of traditional punitive discipline.

Those two trends dovetail effectively to require an approach towards police force intervention with respect to off-duty conduct of police officers which will have (and in some cases quite different outcomes) from the more traditional punitive, disciplinary approach.

Implications of these suggestions

(1) Many existing outdated (and rarely invoked) disciplinary offences relating to off-duty conduct, and all those which do not require a rational connection between the impugned conduct and the *bona fide* requirements of the police job to be demonstrated, could be removed from police disciplinary codes.

(2) Disciplinary decisions with respect to off-duty police conduct would be based on a set of agreed, articulated and rational principles which, over time, would be the subject of consistent and accepted interpretation and application. (Greater publicity of decisions would facilitate this.) The result would be a disciplinary regime which would have greater legitimacy in the eyes of police officers and the public, and would actually be fairer and easier to defend.

(3) The regulation and control of off-duty police officer conduct would be based on the same fundamental principles as the regulation of off-duty employee conduct in the private and public sectors more generally (although of course those general principles might often produce different outcomes when applied to police work than they would when applied to other occupations).

(4) Managerial flexibility to adapt existing criteria for discipline, and interpretations and applications of the police role would be enhanced.

(5) Approaches to responding to off-duty conduct of police officers would be more readily adaptable to changing conceptions of fundamental human rights, equity and protections against unlawful discrimination.

(6) The right of officers to a private, off-duty life free from interference and surveillance by their employing police forces would become more clearly defined and more effectively protected.

Whether, and to what extent, these suggestions are adopted depends in part on the attitudes of legislators and other rule makers. More importantly, though, their adoption depends on how police officers and managers see their roles in society. It would appear that this perception is still evolving.

ENDNOTES

1. See D. Flaherty (ed.) Essays in the History of Early American Law (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969); P. Aries & G. Duby (eds) Histoire de la Vie Privée (5 vols) (Paris: Éditions du Seuil, 1985-87).

2. D. Bayley, Forces of Order: Police Behaviour in Japan and the United States (Berkeley: University of California Press, 1976) at 71.

3. *Re United Automobile Workers, Local 1524 and General Spring Products Ltd* (1968), 19 L.A.C. 392 (Weatherill) at 395.

4. See, for example, D. Brown & D. Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3d ed., (Aurora, Ont.: Canada Law Book Co., 1990) para 7:3000 ff [hereinafter Brown & Beatty]; E. Palmer Collective Agreement Arbitration in Canada, 2d ed., (Toronto: Butterworths, 1983) at 381-401 [hereinafter Palmer].

5. C. Reith, The Blind Eye of History (1952; rpt Montclair, N.J.: Patterson Smith, 1975) at 157.

6. (1956), 114 C.C.C. 77 (S.C.C.) at 80-81.

7. C. Shearing, Post-Complaint Management: The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline, Discussion Paper 4 prepared for RCMP External Review Committee (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990).

8. Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11 [hereinafter the *Charter*].

9. *Re Carpenter and Vancouver Police Board et al.* (1983), 47 B.C.L.R. 161, 149 D.L.R. (3d) 405 (S.C.); aff'd (1985), 63 B.C.L.R. 310, 18 D.L.R. (4th) 585 (C.A.); leave to appeal refused *sub nom. Vancouver Police Board* v. *Carpenter*, [1985] 2 S.C.R. xiii (1 October 1985); *Carpenter* v. *Vancouver Police Board*, [1986] B.C.W.L.D. 437 (S.C.); rev'd (1986) 9 B.C.L.R. (2d) 99, 34 D.L.R. (4th) 50, [1987] 2 W.W.R. 97, 23 Admin. L.R. 166 (C.A.); leave to appeal refused *sub nom. Vancouver Police Board* v. *Carpenter*, [1987] 1 S.C.R. xv (14 May 1987), 44 D.L.R. (4th) vii; (1988) 33 B.C.L.R. (2d) 183 (S.C.) [hereinafter *Carpenter*].

10. *Re Iron Ore Co. of Canada and United Steelworkers of America, Local 5795* (1983), 11 L.A.C. (3d) 53 (Bruce).

11. *Re Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l, Local 9-670* (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson) at 329 [hereinafter *Millhaven*].

12. Palmer, *supra*, note 4 at 385.

13. Brown & Beatty, *supra*, note 4 at para 7:3010.

14. *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 [hereinafter old *RCMP Act*], as am. R.S.C., 1985, c. 8 (2d supp.) [hereinafter *RCMP Act*].

15. S.A. c. P-12.01 [hereinafter *Alberta Police Act*].

16. *Calgary Police Association et al.* v. *Calgary Police Commission and Chief of Police City of Calgary*, [1986] A.W.L.D. 809 (Q.B.); aff'd (1988), 57 Alta L.R. (2d) 8, [1988] 2 W.W.R. 741 (C.A.) [hereinafter *Calgary Police Association*].

17. See, for example, *Carpenter, supra*, note 9.

18. S.N.S. 1974, c. 9, sub. 40(2), repealed by S.N.S. 1985, c. 33, s. 22.

19. P. Stenning, Legal Status of the Police, Study Paper prepared for the Law Reform Commission of Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982).

20. See, for example, *R.* v. *Johnson et al.*, [1966] 1 C.C.C. 226 (Ont. C.A.); *Adrian Messenger Services and Enterprises et al.* v. *The Jockey Club et al.*, [1972] 2 O.R. 369 (H.C.); *Police Services Act, 1990*, S.O. 1990, c. 10, sub. 42(2) [hereinafter *Ontario Police Services Act*].

21. K. Brophy, "Department Civil Liability for Officer's Off-Duty Acts" (Feb. 1982) 49:2 Police Chief 16 at 16-17 [hereinafter Brophy].

22. (1974), 54 D.L.R. (3d) 407 (Sask. Q.B.).

23. See *Short* v. *Henderson Ltd* (1946), 174 L.T. 417 (H.C.).

24. See, for example, *Alberta Police Act, supra*, note 15, s. 39.

25. See, for example, "Models for Management" (Dec. 1988) 55:12 Police Chief 71.

26. Brophy, *supra*, note 21.

27. R.S.N.S. 1989, c. 348, s. 21 [hereinafter *NS Police Act*].

28. *Ibid.* sub. 21(1).

29. Albert J. Reiss Jr., Private Employment of Public Police, (Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1988).

30. *Supra*, note 14, s. 25.

31. B.C. Reg. 330/75 [hereinafter *BC Regulation*].

32. R.S.B.C., c. 331.1 [hereinafter *BC Police Act*].

33. *Supra*, note 31, Appendix A, para. 1(a).

34. See, for example, *Re Coates and Ontario Police Commission* (1979), 23 O.R. (2d) 568, 95 D.L.R. (2d) 560 (Div. Ct.).

35. R. Ericson, "Rules For Police Deviance" in C. Shearing (ed.) Organizational Police Deviance (Toronto: Butterworths, 1981) 83-110.

36. There would appear, though, to be an emerging legislative tendency to change this situation. Section 105 of the *Ontario Police Services Act, supra*, note 20, provides:

> 105. (1) This section applies to a police officer who resigns from the police force after a hearing is ordered under section 90 or 91.

(2) If the police officer resigns before a board of inquiry is constituted under section 93, the following rules apply:

1. No board of inquiry shall be constituted unless the police officer, within twelve months of the resignation, applies for employment with a police force or is employed by a police force.

2. In that case, the board acquires jurisdiction over the police officer despite the earlier resignation.

(3) If the police officer resigns after a board of inquiry is constituted, the following rules apply:

1. The board of inquiry loses jurisdiction over the police officer.

2. If the police officer, within twelve months of the resignation, applies for employment with a police force or is employed by a police force, the board's jurisdiction is revived.

Similarly recent amendments to the Québec *Police Act*, L.R.Q. 1977 c. P-13, create a new system of dealing with ethical misconduct by police officers and provide:

53. Any police officer who resigns remains subject to the jurisdiction of the commissioner with respect to any act he committed while he was a police officer.

An Act respecting police organization and amending the Police Act and various legislation, L.Q. 1988, c. 75, as am. L.Q. 1990, c. 27, s. 53.

For a complete discussion of the provisions of the *Ontario Police Services Act* and the new Québec legislation, see, RCMP External Review Committee, Disciplinary Dismissal -- A Police Perspective, Discussion Paper 6, (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).

37. Correctional Services Canada, "Report on Termination of Employment for Off-Duty Criminal Acts", (unpublished, 1990).

38. *Supra*, note 15, subs. 37(2).

39. N.S. Reg. 101/88. See page 30.

40. See, for example, R.R.O. 1980, Reg. 791 (made under the *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381 [hereinafter the *Ontario Police Act*]), para. 27(e) [hereinafter *Regulation 791*].

41. RCMP External Review Committee, Medical Discharge -- A Police Perspective, Discussion Paper 3 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1989).

42. RCMP External Review Committee, Employee Assistance Programs -- Philosophy, theory and practice, Discussion Paper 5 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990).

43. In order to protect the identity of this and other unreported cases, all identifying elements have been removed.

44. R.S.C., 1985, c. H-6.

45. *Central Alberta Dairy Pool* v. *Human Rights Commission (Alta)*, [1990] 2 S.C.R. 489, 113 N.R. 161, [1990] 6 W.W.R. 193.

46. See, M. Conrod, "Ont. WCAT allows youth worker to collect for stress" *[Ontario] Lawyers Weekly*, 23 November 1990, at 13.

47. *RCMP Act*, *supra*, note 14, sub. 45.35(1).

48. *An Act respecting police organization and amending the Police Act and various Legislation*, *supra*, note 36.

49. See, for example, *BC Police Act*, *supra*, note 32, s. 49.

50. See, for example, *Alberta Police Act*, *supra*, note 15, sub. 43(1); *NS Police Act*, *supra*, note 27, sub. 23(1); *Ontario Police Services Act*, *supra*, note 20, s. 75.

51. *Municipal Police Disciplinary Regulations*, Alta Reg. 179/74, as am. *Municipal Police Disciplinary Amendment Regulation*, Alta Reg. 79/78, para 17(a). See now *Police Service Regulation*, Alta Reg. 356/90, para. 5(2)(e).

52. (1983), 11 L.A.C. (3d) 53 (Bruce) [hereinafter *Iron Ore*].

53. *Supra*, note 39, para. 4(3)(c).

54. *Ibid.*, para. 5(1)(j).

55. *Trumbley and Pugh* v. *Metropolitan Toronto Police*, [1987] 2 S.C.R. 577, 45 D.L.R. (4th) 318.

56. *R.* v. *Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 235.

57. O.C. 467-87, s. 5 2nd para. [hereinafter *SQ code of ethics*]. There is no similar provision under the new *Code of ethics of Québec police officers*, Q.C. 920-90 [hereinafter *Québec Code*].

58. *Fedoriuk* v. *Commissioner of the RCMP*, [1989] 2 F.C. 400, 54 D.L.R. (4th) 168 (C.A.).

59. Stenning, *supra*, note 19.

60. *Supra*, note 40, s. 62.

61. *Public Service Act*, R.S.O. 1980, c. 428, s. 12.

62. *Re Mahlberg and Ferguson et al.* (1983), 44 O.R. (2d) 239, 3 D.L.R. (4th) 755 (Div. Ct.).

63. *Municipal Act*, R.S.O. 1980, c. 302.

64. *Supra*, note 20, s. 46.

65. *Supra*, note 57, s. 21. There is no similar provision under the *Québec Code*, *supra*, note 57.

66. "Policemen allowed to run for county board of education" *The [Toronto] Globe and Mail*, 23 October 1980.

67. W. Muir, Jr., "Police and Politics", (Summer/Fall 1983) 2:2 Criminal Justice Ethics 3.

68. *Supra*, note 61, see *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, 41 D.L.R. (4th) 1 and *OPSEU v. Ontario (Attorney General)* (1988), 65 O.R. (3d) 689 (H.C.J.).

69. [1988] 3 F.C. 219, 52 D.L.R. (4th) 241 (C.A.).

70. R.S.C., 1985, c. P-33.

71. *Supra*, note 57, s. 22. There is no similar provision under the *Québec Code, supra*, note 57.

72. *Supra*, note 40, s. 29. See *Ontario Police Services Act, supra*, note 20, s. 49.

73. *Supra*, note 27, sub. 21(3).

74. As in most provinces, the involvement of police officers in the provision of private contract security services (i.e. through private firms) is prohibited by legislation respecting such services. See, *Private Investigators and Private Guards Act*, R.S.N.S. c. 356, sub. 20(2); *NS Police Act*, *supra*, note 27, para 21(2)(c).

75. *Supra*, note 16, at 743 (W.W.R.).

76. R.S.M. 1987, c. R20.

77. *Partridge* v. *Securities Commission (Manitoba)* (1986), 61 Man. R. (2d) 301 (Q.B.) at 308.

78. *Ibid.*, at 307.

79. *Ibid.*, at 307-8.

80. *Supra*, note 16, at 743 (W.W.R.).

81. *Ibid.*

82. "Delay sought in sex bias case" *The [London] Independent*, 20 December 1990, at 3.

83. See, for example, *Re Coates and Ontario Police Commission, supra*, note 34.

84. *Re Lutwick and Town of Nackawic* (1987), 43 D.L.R. (4th) 746 (N.B.Q.B.).

85. *Wool* v. *The Queen and Nixon* (1985-86), 28 Crim. L.Q. 162 (F.C.T.D.).

86. *Supra*, note 51, para 17(e), now *Police Service Regulation, supra,* note 51, para 5(2)(a).

87. *Ibid.*

88. R. Williams, "Legal Aspects of Discipline by Police Administrators", Paper, (Chicago: Traffic Institute, Northwestern University, 1977) at 6.

89. R. Norton-Taylor, The Ponting Affair (London: C. Woolf, 1985).

90. See, J. Baxter, State Security, Privacy and Information (London: Harvester/Wheatsheaf, 1990).

91. [1985] 2 S.C.R. 455, 23 D.L.R. (4th) 122.

92. (1981), 3 L.A.C. (3d) 140 (Weiler).

93. *Supra*, note 51, para 17(g) now *Police Service Regulation*, *supra*, note 51 para. 5(2)(i).

94. R.S.M. 1987, c. L75, para. 29(a).

95. S.O. 1984, c. 63, repealed.

96. *Supra*, note 20, s. 75.

97. See, *Marks* v. *Lewis and Wilcox* (1 December 1987) unreported, Ont. Div. Ct. 483/87.

98. Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police, Report (Ottawa: Information Canada, 1976) at 137.

REFERENCES

BOOKS AND ARTICLES

Aries, P. & G. Duby (eds), Histoire de la Vie Privée (5 vols.), (Paris: Éditions du Seuil, 1985-87).

Bayley, D., Forces of Order: Police Behaviour in Japan and the United States, (Berkeley: University of California Press, 1976).

Baxter, J., State Security, Privacy and Information, London: Harvester/Wheatsheaf, 1990).

Brophy, K., "Department Civil Liability for Officer's Off-Duty Acts", (Feb. 1982) 49:2 Police Chief, 16.

Brown, D. & D. Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3d ed., (Aurora: Canada Law Book Co., 1990).

Canada, Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police, Report, (Ottawa: Information Canada, 1976).

Carter, D.L. & D.W. Stephens, "Police Ethics, Integrity, and Off-Duty Behaviour: Policy Issues of Officer Conduct" in T. Barker & D.L. Carter (eds) Police Deviance, 2d ed. (Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1991) 29.

Conrod, M., "Ont. WCAT allows youth worker to collect for stress", *[Ontario] Lawyers Weekly*, 23 November 1990, 13.

Correctional Services Canada, "Report on Termination of Employment For Off-Duty Criminal Acts", (unpublished, 1990).

Ericson, R., "Rules for Police Deviance", in C. Shearing (ed.), Organizational Police Deviance, (Toronto: Butterworths, 1990) 83.

Flaherty, D. (ed.), Essays in the History of Early American Law, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969).

Marmo, M., "Off-Duty Behaviour by Police: Arbitrators Determine if On-the-Job Discipline is Appropriate", (1986) 14:2 Journal of Police Science and Administration, 102.

"Models for Management" (Dec. 1988) 55:12 Police Chief, 71.

Muir, W., Jr, "Police and Politics", (Summer/Fall 1983) 2:2 Criminal Justice Ethics, 3.

Norton-Taylor, R., The Ponting Affair, (London: C. Soolf, 1985).

Palmer, E., Collective Agreement Arbitration in Canada, 2d ed., (Toronto: Butterworths, 1983).

RCMP External Review Committee, Disciplinary Dismissal - A Police Perspective, Discussion Paper 6, (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).

RCMP External Review Committee, Employee Assistance Programs - Philosophy, Theory and Practice, Discussion Paper 5, (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990).

RCMP External Review Committee, Medical Discharge - A Police Perspective, Discussion Paper 3, (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990).

Reiss, Albert J. Jr, Private Employment of Public Police, (Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1988).

Reith, C., The Blind Eye of History, (1952; rpt Montclair, N.J.: Patterson Smith, 1975).

Shearing, C., Post-Complaint Management: The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline, Discussion Paper 4, prepared for the RCMP External Review Committee (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990).

Stenning, P. Legal Status of the Police, Study Paper prepared for the Law Reform Commission of Canada, (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982).

The [Toronto] Globe and Mail, "Policeman allowed to run for county education board", 23 October 1980.

The [London, U.K.] Independent "Delay sought in sex bias claim", 20 December 1990, 3.

Williams, R., "Legal Aspects of Discipline by Police Administrators", Paper, (Chicago: Traffic Institute, Northwestern University, 1977).

CASES REFERRED TO

Adrian Messenger Services and Enterprises et al. v. *The Jockey Club et al.*, [1972] 2 O.R. 369 (H.C.J.).

Calgary Police Association et al. v. *Calgary Police Commission and Chief of Police City of Calgary*, [1986] A.W.L.D. 809 (Q.B.); 57 Alta L.R. (2d) 8, [1988] 2 W.W.R. 741, (C.A.).

Central Alberta Dairy Pool v. *Human Rights Commission (Alta)*, [1990] 2 S.C.R. 489, 113 N.R. 161.

Fedoriuk v. *Commissioner of the RCMP*, [1989] 2 F.C. 400 (C.A.).

Fraser v. *Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, 23 D.L.R. (4th) 122.

Lockhart v. *Ens* (1974), 54 D.L.R. (3d) 407 (Sask. Q.B.).

Marks v. *Lewis and Wilcox* (1 December 1987), unreported, Ont. Div. Ct 483/87.

OPSEU v. *Ontario (Attorney-General)* (1988), 65 O.R. (2d) 689, 11 A.C.W.S. (3d) 307 (H.C.J.).

Ontario Public Service Employees Union et al. v. *Ontario (Attorney-General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, 41 D.L.R. (4th) 1.

Osborne v. *Canada*, [1988] 3 f.c. 219, 52 d.l.r. (4th) 241 (C.A.).

Partridge v. *Securities Commission (Man.)* (1990), 61 Man. R. (2d) 301 (Q.B.).

R. v. *Johnston et al.*, [1966] 1 C.C.C. 226 (Ont. C.A.).

R. v. *Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 235.

R. and Archer v. *White* (1956), 114 C.C.C. 77 (S.C.C.).

Re Carpenter and Vancouver Police Board et al. (1983), 47 B.C.L.R. 161, 149 D.L.R. (3d) 405 (S.C.); aff'd (1985), 63 B.C.L.R. 310, 18 D.L.R. (4th) 585 (C.A.); leave to appeal refused *sub nom. Vancouver Police Board* v. *Carpenter*, [1985] 2 S.C.R. xiii (1 October 1985); *Carpenter* v. *Vancouver Police Board*, [1986] B.C.W.L.D. 437 (S.C.); rev'd (1986) 9 B.C.L.R. (2d) 99, 34 D.L.R. (4th) 50, [1987] 2 W.W.R. 97, 23 Admin. L.R. 166 (C.A.); leave to appeal refused *sub nom. Vancouver Police Board* v. *Carpenter*, [1987] 1 S.C.R. xv (14 May 1987), 44 D.L.R. (4th) vii; (1988) 33 B.C.L.R. (2d) 183 (S.C.).

Re Coates and Ontario Police Commission (1979), 23 O.R. (2d) 568 (Div. Ct.).

Re Iron Co. of Canada and United Steel Workers, Local 5795 (1983), 11 L.A.C. (3d) 53 (Bruce).

Re Lutwick and Town of Nackawic (1988), 43 D.L.R. (4th) 746 (N.B.Q.B.).

Re Mahlberg and Ferguson et al. (1984), 44 O.R. (2d) 239, 3 D.L.R. (4th) 755 (Div. Ct.).

Re Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Sorkers Int'l, Local 9-670 (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson).

Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government employees' Union (1981), 3 L.A.C. (3d) 140 (Weiler).

Re United Automobile Workers, Local 1524, and General Spring Products Ltd (1968), 19 L.A.C. 392 (Weatherill).

Short v. *Henderson Ltd* (1946), 174 L.T. 417 (H.L.).

Trumbley and Pugh v. *Metropolitan Toronto Police,* [1987] 2 S.C.R. 577, 45 D.L.R. (4th) 318.

Wool v. *The Queen and Nixon* (1981), reported in (1985-86) 28 Criminal Law Quarterly 162 (F.C.T.D.).

STATUTES REFERRED TO

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982,* being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

Canadian Human Rights Acts, R.S.C., 1985, c. H-6.

Law Enforcement Review Act, R.S.M. 1987, c. L75.

Police Act, L.R.Q. 1977, c. P-13.

Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act, 1984, S.O. 1984, c. 63.

Municipal Act, R.S.O. 1980, c. 302 (Ontario).

Police Act, 1988, S.A. 1988, c. P-12.01.

Police Act, 1988, S.B.C. 1988, c. 53, R.S.B.C. c. 331.1.

Police Act, 1974, S.N.S. 1974, c. 9.

Police Act, R.S.N.S. 1989, c. 348.

Police Act, R.S.O. 1980, c. 381.

Police Services Act, 1990, S.O. 1990, c. 10.

Real Estate Brokers Act, R.S.M. 1987, c. R20.

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, as am. R.S.C., 1985 c. 8 (2d supp.).

Public Service Act, R.S.O. 1980, c. 418.

Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.

An Act respecting police organization and amending the Police Act and various legislation, L.Q. 1988, c. 75 as am. L.Q. 1990, c. 27.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Conduite en dehors des heures de service

DOCUMENT DE RECHERCHE 7

Conduite en dehors des heures de service

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

Directeur exécutif
Simon Coakeley

Ce document fait partie d'une série de documents de recherche que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public; celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Télécopieur: (613) 990-8969

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Série de documents de recherche

Numéro 7: Conduite en dehors des heures de service

Directrice de la recherche:
Lynne Bennett

avec le concours de:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Suzanne Gervais

Expert-conseil:
Philip Stenning

avec le concours de:
Sui Fong

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions -
Une analyse comparée
Les suspensions -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation -
Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales -
Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes -
L'impact de la procédure des plaintes
sur le système de discipline dans la police
Le traitement ultérieur des plaintes -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés -
Philosophie, théorie et pratique
Programmes d'aide aux employés -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6
Renvoi pour raisons disciplinaires -
Une optique policière

AVANT-PROPOS

Ce document est le septième d'une série présentée par la Direction de la recherche du Comité externe d'examen de la GRC.

Sans la collaboration et l'aide de plusieurs personnes de la communauté policière à travers le pays, ce document n'aurait pas pu être rédigé. Le Comité désire remercier les personnes qui ont aidé à sa préparation, tout particulièrement celles qui ont rencontré l'expert-conseil et qui lui ont fourni des renseignements précieux.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

CONDUITE EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT 3

MÉTHODOLOGIE 4

RÉGLEMENTATION ET CONTRÔLE DE LA CONDUITE DES EMPLOYÉS EN DEHORS DES HEURES DE TRAVAIL: QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX 6

CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC 8

CONSIDÉRATION PARTICULIÈRES RELATIVES AUX AGENTS DE POLICE 11

DISTINCTION ENTRE LE SERVICE SUPPLÉMENTAIRE ET L'EMPLOI EXERCÉ EN DEHORS DES HEURES DE TRAVAIL 15

DOCUMENTS RÉGLEMENTANT LA CONDUITE DES POLICIERS EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE 18

RÉACTIONS ORGANISATIONNELLES À L'INCONDUITE EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE 22

FORMATION POLICIÈRE SUR LA CONDUITE À TENIR EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE . . 30

TYPES DE CONDUITE POLICIÈRE EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE QUI ONT FAIT L'OBJET DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES 32

1) CONDUITE CRIMINELLE 33
2) AUTRES CAS DE CONDUITE ILLÉGALE 37
3) ACTIVITÉS POLITIQUES 38
4) EMPLOI SECONDAIRE ET ACTIVITÉS COMMERCIALES 43
5) ACTIVITÉS DOMESTIQUES ET SOCIALES 53
6) DIVULGATION INDUE D'INFORMATION POLICIÈRE 55
7) FORMULATION EN PUBLIC DE CRITIQUES À L'ÉGARD DE LA POLICE, DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE, ETC. 59
8) ABUS DE POUVOIR 61
9) UTILISATION NON AUTORISÉE ET INDUE DE L'ÉQUIPEMENT ET LES BIENS DE LA POLICE 63

CONCLUSIONS 64

VERS UN FONDEMENT PLUS RATIONNEL DE LA RÉGLEMENTATION ET DU CONTRÔLE DE LA CONDUITE DES POLICIERS EN DEHORS DES HEURES DE TRAVAIL 68

NOTES 73

BIBLIOGRAPHIE 79

OUVRAGES ET ARTICLES 79
AFFAIRES MENTIONNÉES 80
LOIS MENTIONNÉES 81

J'aurai, dans ma vie privée, une conduite irréprochable et exemplaire

Extrait d'un code de déontologie de la police

INTRODUCTION

Ce n'est qu'à une époque relativement récente, et encore aujourd'hui seulement dans certaines sociétés, que la vie privée et la vie professionnelle ont commencé à être considérées comme deux entités distinctes[1]. Les traditions culturelles, ainsi que des facteurs comme l'urbanisation et l'industrialisation, semblent déterminer l'étanchéité de la frontière entre la vie professionnelle et la vie privée. Ainsi, dans son étude bien connue sur les forces de l'ordre au Japon, Bayley soutient que la réputation enviable dont jouit la police japonaise, à cause de la conduite irréprochable de ses membres, s'explique notamment par le fait que le groupe de travail "domine la vie personnelle"[2] dans ce pays.

Les traditions qui ont cours en Amérique du Nord, au moins depuis le début du XX^{e} siècle, sont très différentes. Imprégné de l'idéologie du libéralisme classique, qui valorise l'individualisme et la vie privée, l'employé nord-américain estime généralement que ce qu'il fait en dehors des heures de travail ne regarde pas son employeur. Pour paraphraser les propos souvent cités d'un arbitre, l'employeur n'est pas le gardien de la moralité de ses employés[3].

Malgré cette attitude, il est depuis longtemps reconnu en droit du travail que, dans la mesure où certains actes faits par un employé en dehors de ses heures de travail peuvent causer du tort à son employeur, celui-ci a le droit de prendre des mesures pour prévenir ces actes ou pour y réagir par des sanctions disciplinaires ou autres. Les arbitres, les juges, les législateurs et, plus récemment, les conseillers en gestion et les professionnels de la santé, se sont efforcés de définir avec précision les limites de ce droit qu'a l'employeur de tenter d'influencer ou de sanctionner la conduite de ses employés après les heures de travail[4]. Ce document de recherche examine les grands principes de gestion et de discipline qui se sont imposés dans ce domaine au cours des dernières années.

Il est reconnu, par ailleurs, que le fait de travailler pour des services publics impose sans doute plus de responsabilités à l'employé, en ce qui concerne sa conduite en dehors des heures de travail, que le fait de travailler pour une entreprise privée. L'intérêt que l'opinion publique porte depuis quelque temps à la vie privée de ceux qui occupent - ou souhaitent occuper - des charges publiques, laisse croire que ces attentes ne se limitent pas aux employés, au sens où ce terme s'entend généralement, mais s'appliquent généralement à tous ceux qui exercent des fonctions publiques.

En revanche, comme les notions de responsabilité sociale et d'éthique commerciale appliquées même aux entreprises privées s'imposent de plus en plus, il se peut que l'argument selon lequel les employés du secteur public devraient être assujettis à des règles de conduite plus strictes que leurs homologues du secteur privé perde du terrain. Compte tenu des torts énormes que peuvent causer à l'environnement ou à la santé et à la sécurité publiques certains employés incompétents, corrompus ou dénués de conscience professionnelle, on semble de plus en plus disposé à surveiller ou à scruter la conduite des salariés pendant leur temps de loisir, si cette conduite risque de se répercuter défavorablement sur leur rendement au travail. Le débat que suscite actuellement l'administration au hasard de tests aux employés et aux candidats à certains postes en vue de détecter toute consommation de drogues illicites n'est que la manifestation la plus évidente et la plus controversée de cette tendance.

En raison de son rapport avec la sécurité publique et avec la préservation de la loi et du système judiciaire, le rôle du policier a toujours été considéré comme comportant des responsabilités particulières à cet égard. On estime par ailleurs que les pouvoirs spéciaux dont jouit la police et qui lui permettent d'entraver la liberté des citoyens exigent que les agents de police respectent des normes de conduite personnelle particulièrement rigoureuses. Dès la création des forces policières modernes, les agents de police ont été priés

> de ne jamais oublier que le pouvoir de la police, qui lui permet de remplir ses fonctions et de jouer son rôle, dépend de l'approbation publique de son existence, de ses actions et de sa conduite ainsi que de la capacité de la police de gagner et de conserver le respect de la population[3].

Le juge Rand de la Cour suprême du Canada a reconnu expressément les responsabilités particulières des agents de police à cet égard, dans *R. et Archer c. White*. Au sujet d'un membre de la GRC, il a déclaré ce qui suit:

> "... en se joignant à la Gendarmerie, le membre a accepté d'assumer un ensemble de relations spéciales, de remplir certaines fonctions et responsabilités, de se plier à certaines contraintes qui limitent sa liberté d'action et de conduite, et d'encourir certaines mesures coercitives et punitives prescrites, dont l'objet est d'assurer le respect de ses engagements. Ces conditions sont des aspects essentiels d'un état assumé de plein gré qui se répercute sur les droits civiques reconnus par le droit général, c'est-à-dire sur les actes et le comportement qui ne sont pas interdits à l'ensemble des citoyens"[6].

Il reste à déterminer dans quelle mesure cette perception des codes et des procédures disciplinaires de la police, énoncée il y a plus de 35 ans, s'applique encore à notre époque. Aujourd'hui on estime généralement que les sanctions disciplinaires imposées par l'employeur doivent avoir pour but la correction d'une situation plutôt que "la contrainte et la punition"[7], et où toute réglementation dans ce domaine doit être évaluée en fonction des droits civiques énoncés dans la *Charte des droits et libertés*[8]. Cependant, le principe général qu'on y affirme -- c'est-à-dire qu'il est légitime d'imposer des règles de conduite plus strictes aux policiers qu'aux simples citoyens, dans leur vie privée ou publique -- semble tout aussi accepté aujourd'hui qu'il l'était à l'époque[9]. La question qui se pose aujourd'hui -- et qui s'est toujours posée -- est la suivante: à quel point ces normes de conduite peuvent-elles être légitimement supérieures à celles qui s'appliquent aux simples citoyens et aux autres employés, et à quels égards (relativement à quelle conduite) peuvent-elles en différer?

OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT

Ce document explore un aspect souvent négligé de cette responsabilité générale des agents de police. Les principaux objectifs sont les suivants:

1) Découvrir les grands principes qui définissent la mesure dans laquelle les forces policières sont autorisées à réglementer et à sanctionner la conduite de leurs agents en dehors des heures de service;

2) Décrire les domaines de conduite qui ont fait l'objet de tentatives de réglementation et de discipline;

3) Cerner les changements survenus dans la réglementation et l'application de la discipline au cours des dernières années et décrire les tendances qui se dégagent;

4) Comparer, d'une façon générale, la situation des agents de police à cet égard à celle d'autres employés du secteur public ou privé;

5) Examiner les réformes proposées dans ce domaine et les raisons pour lesquelles elles s'imposent.

Les questions relatives aux mécanismes disciplinaires, notamment la procédure, la détermination du tribunal compétent, la notion de double incrimination, les normes et le fardeau de la preuve, etc. ne sont abordées qu'accessoirement. Nous avons décidé de les exclure parce qu'il est rare qu'elles s'appliquent uniquement aux infractions commises après les heures de travail, par opposition aux infractions commises en période de service, et parce que, de toute façon, elles sont le sujet d'autres documents commandés par le Comité externe d'examen de la GRC. Pour des raisons analogues, le document ne s'attarde guère aux sanctions qui sont imposées ou jugées appropriées pour des fautes disciplinaires commises en dehors des heures de service. Il porte essentiellement sur la situation au Canada, bien qu'à l'occasion nous fassions mention de décisions rendues ailleurs.

MÉTHODOLOGIE

Le présent document se fonde essentiellement sur des recherches documentaires et judiciaires conventionnelles, mais ces recherches portaient nécessairement autant, sinon plus, sur la "jurisprudence arbitrale" que sur les jugements de "tribunaux ordinaires". Les porte-parole d'une douzaine d'importants services de police de Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal, Halifax et Dartmouth ont été interrogés pour obtenir des renseignements plus détaillés sur les dispositions législatives et réglementaires pertinentes, les politiques et pratiques policières en vigueur et certains cas où la conduite

tenue par des policiers après leurs heures de service a fait l'objet de décisions et de jugements. Nous avons procédé à près de 40 entrevues auprès des catégories de personnes suivantes:

1) administrateurs de services de police (chefs des unités d'affaires internes, en particulier);

2) représentants d'associations et de syndicats de policiers;

3) personnes chargées de la formation des policiers;

4) représentants de commissions de police provinciales;

5) fonctionnaires de ministères provinciaux du Solliciteur général;

6) représentants d'organismes d'examen des plaintes du public et de tribunaux disciplinaires;

7) fonctionnaires municipaux, provinciaux et fédéraux (particulièrement des avocats et d'autres intervenants intéressés aux conditions d'emploi dans la fonction publique et à l'administration des lois relatives aux droits de la personne);

8) universitaires et autres personnes ayant une connaissance approfondie du droit du travail.

Ces entrevues nous ont permis d'apprendre beaucoup sur les politiques et les pratiques non seulement des corps policiers représentés, mais aussi d'autres corps policiers du Canada. Les contraintes de temps et autres empêchaient d'effectuer un sondage auprès d'un échantillon statistiquement représentatif. L'objectif était de découvrir, dans la mesure où ces contraintes le permettaient, l'éventail actuel des points de vue, des politiques et des pratiques dans le domaine du contrôle et de la réglementation de la conduite adoptée, en dehors des heures de travail, par des policiers et d'autres salariés du secteur privé et du secteur public au Canada.

Nous devons beaucoup à ceux et à celles qui nous ont aidés à effectuer ces recherches. Malheureusement, pour protéger le caractère confidentiel de certains renseignements qui nous ont été donnés, de même que la vie privée des policiers impliqués dans certaines des affaires que nous avons étudiées, nous devons nous abstenir non seulement de nommer les personnes qui nous ont aidés mais aussi de citer aussi librement que nous l'aurions souhaité les sources d'une grande partie de l'information

que nous avons recueillie. Nous regrettons de ne pouvoir, faute d'espace, faire mention de nombreux renseignements que nous ont fournis ces diverses sources. Cependant, ces renseignements ont grandement orienté notre analyse.

RÉGLEMENTATION ET CONTRÔLE DE LA CONDUITE DES EMPLOYÉS EN DEHORS DES HEURES DE TRAVAIL: QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX

En règle générale, la mesure dans laquelle l'employeur peut légitimement réglementer la conduite de ses employés en dehors des heures de travail et imposer des sanctions à la suite de manquements aux règlements édictés dépend de divers facteurs. Si les employés ne sont pas syndiqués, l'employeur est assujetti aux principes de la *common law* relatif aux employeurs et employés (droit d'emploi et sur les relations de travail) élaborés par les tribunaux au fil des ans, de même qu'aux dispositions de certaines mesures législatives qui réglementent le rapport employeur-employé. En ce qui concerne le secteur privé, les dispositions législatives ne visent presque jamais la conduite des employés pendant leurs temps libres. Toutefois, il en va souvent autrement des mesures législatives qui s'appliquent aux employés du secteur public et qui sont contenues dans des lois ayant trait à la fonction publique, aux affaires municipales ou aux élections (par exemple, les activités politiques des fonctionnaires en dehors des heures de travail, etc.).

Si les employés sont syndiqués, la mesure et les circonstances dans lesquelles l'employeur peut réglementer leur conduite et imposer des sanctions disciplinaires sont habituellement définies ou circonscrites dans une mesure plus ou moins grande par les conditions énoncées dans la convention collective. Ces conditions l'emportent normalement sur les principes plus généraux de la *common law*, parce qu'elles sont censées être l'expression de la volonté commune de l'employeur et des employés qui forment l'unité de négociation. Cependant, elles peuvent souvent être interprétées et appliquées à la lumière des principes de la *common law*, laquelle influe donc indirectement sur les conditions d'emploi négociées.

Le plus souvent, si les employés sont syndiqués, le droit de l'employeur de réglementer leur conduite en dehors des heures de travail est régi par une clause générale dite de prérogative patronale incorporée à la convention collective. Le droit de l'employeur d'édicter et d'appliquer des règles ayant trait au comportement de ses employés après le travail est alors déterminé à la lumière des principes généraux du caractère légitime des exigences et de l'avis. Ainsi, toute règle de cette nature édictée par l'employeur ne peut être appliquée aux employés que si elle est légitime (c'est-à-dire s'il y a lien logique entre la règle, la conduite qu'elle vise à réglementer et les intérêts légitimes de l'employeur) et si les employés ont été dûment avisés de son existence[10]. Cependant, si la règle est énoncée dans la convention collective (par exemple, une règle qui interdirait aux employés de travailler pour un concurrent après les heures de travail), ces conditions sont réputées avoir été remplies (puisque la convention collective est le fruit d'une entente entre l'employeur et les employés de l'unité de négociation).

Les décisions arbitrales ont établi certains principes assez clairs qui permettent d'évaluer si les règles édictées par un employeur relativement au comportement de ses employés après le travail sont légitimes. La formulation de ces principes le plus souvent citée est celle de l'arbitre Anderson, dans *Re Millhaven Fibres*:

> ... Pour que le renvoi puisse se fonder sur une raison justifiable liée à la conduite de l'employé ailleurs qu'à son travail, la Compagnie doit prouver ce qui suit:
>
> 1) que la conduite du plaignant porte atteinte à la réputation ou aux produits de la Compagnie;
>
> 2) que le comportement du plaignant rend l'employé en question incapable de bien remplir ses fonctions;
>
> 3) que le comportement du plaignant entraîne le refus, la réticence ou l'incapacité des autres employés de travailler avec lui;
>
> 4) que le plaignant a commis une infraction grave au *Code criminel* et que, partant, sa conduite a entaché la réputation de la Compagnie et de son personnel;

5) que la conduite du plaignant rend difficile pour la Compagnie de gérer efficacement ses activités et de bien diriger son effectif[11].

Cependant, même si ce droit n'est pas expressément énoncé dans une convention collective, il est désormais bien établi que l'employeur a le droit d'imposer des sanctions à un employé si celui-ci a participé, en dehors de ses heures de travail, à des activités qui contreviennent à ses devoirs envers son employeur. Il est également reconnu que des principes analogues à ceux que nous venons de citer servent à déterminer s'il y a conflit entre les devoirs de l'employé envers son employeur et certaines activités précises.

Comme l'a fait remarquer Palmer, après avoir examiné les décisions arbitrales pertinentes au Canada, "l'intérêt de l'employeur peut toucher une très vaste gamme d'activités"[12]. Cependant, l'ampleur de cet éventail d'activités doit, dans un cas donné, être déterminée par la nature de l'entreprise de l'employeur et par les normes généralement reconnues dans le secteur d'activité en question. Ainsi, comme le signalent Brown et Beatty:

> ...selon les circonstances et le contexte dans lequel le grief s'inscrit, la nature de l'entreprise de l'employeur et la moralité de la conduite reprochée, un employé pourra encourir ou non des sanctions disciplinaires pour le même comportement tenu en dehors de ses heures de travail[13].

CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC

Si les relations de travail dans le secteur privé sont régies dans une grande mesure par la *common law* et par les dispositions des conventions collectives (du moins en ce qui concerne la réglementation et le contrôle de la conduite des employés après le travail), l'emploi dans le secteur public est beaucoup plus souvent réglementé par des mesures législatives, qui s'appliquent à la conduite des fonctionnaires aussi bien pendant qu'après les heures de travail. Depuis quelques années du moins, cela est particulièrement vrai dans le cas des policiers.

Ainsi, comme on le verra plus loin, les lois qui s'appliquent à la fonction publique incluent désormais systématiquement des dispositions qui réglementent certains aspects de la conduite des fonctionnaires en dehors des heures de travail, notamment la participation à des activités politiques. Dans le cas de la police, des codes disciplinaires détaillés, des codes de déontologie ou d'éthique figurent à présent dans la plupart des lois de police provinciales, de même que dans la *Loi sur la GRC*[14], ou dans les mesures législatives qui en découlent (règlements et règlements intérieurs). Tous ces codes visent des aspects de la conduite des policiers aussi bien au travail qu'après les heures de service, bien que la mesure dans laquelle certaines dispositions s'appliquent à leur conduite en dehors des heures de travail soit souvent sujette à interprétation. Ces mesures législatives prévoient expressément que tout manquement à ces codes peut entraîner l'imposition de sanctions disciplinaires.

Il faut se rappeler que ces dispositions législatives l'emportent sur les principes généraux de la *common law* (et aussi habituellement sur les clauses des conventions collectives) décrits plus haut, qui régissent dans une grande mesure les relations employeur-employé dans le secteur privé. Ainsi, une disposition législative dûment édictée qui réglemente un aspect de la conduite des employés en dehors des heures de travail pourra être appliquée par la procédure disciplinaire, qu'elle soit conforme ou non, par exemple, aux principes énoncés dans la décision *Millhaven* précitée. Les principes de la *common law* ne sont invoqués, pour faciliter l'interprétation, que s'il y a incertitude quant à la portée ou au sens d'une disposition législative (pour établir, par exemple, si un type particulier de comportement en dehors des heures de travail est visé par une disposition interdisant la "conduite déshonorante"). Autrement, la seule façon de contester l'application d'une règle énoncée dans la législation et touchant la conduite en dehors des heures de travail consiste à soutenir soit que cette règle est *ultra vires* (c'est-à-dire que l'entité légiférante n'avait pas le droit de la promulguer), soit qu'elle viole une prescription constitutionnelle (par exemple un droit prévu par la *Charte*).

A titre d'exemple, l'Association des policiers de Calgary a récemment contesté devant les tribunaux les disposition du Guide d'administration policière qui réglementent les "activités commerciales privées" des membres du Service de police et qui avaient été édictées par la Commission de police de Calgary. L'Association a fait valoir que l'adoption de ce règlement n'était pas autorisée par la *Police Act*[15] de l'Alberta ou que, si elle l'était, elle constituait un exercice abusif des pouvoir législatifs de la Commission, elle était contraire aux règles de la justice naturelle et elle allait, de toute façon, à l'encontre des principes de justice fondamentale protégés par l'article 7 de la *Charte*. La Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, et par la suite la cour d'appel de cette province, ont donné raison à la Commission de police de Calgary à tous ces égards[16]. La permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada a été refusée.

Ce qui ressort de cet exemple est que des règles de conduite différentes (et souvent plus strictes) peuvent être - et sont effectivement souvent - appliquées aux employés du secteur public. La législation primaire et subordonnée qui vise les travailleurs du secteur public comporte habituellement des règles plus strictes que celles qui visent les travailleurs du secteur privée et qui sont énoncées dans la *common law* et les conventions collectives.

Les jugements des tribunaux ont également établi que, quand de telles mesures législatives existent, elles l'emportent non seulement sur la *common law* mais aussi sur les dispositions plus générales du droit du travail[17]. De nos jours, ces mesures législatives l'emportent aussi, habituellement, sur les dispositions des conventions collectives, même s'il n'en a pas toujours été ainsi pour tous les corps policiers du Canada. Par exemple, la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse contenait auparavant une clause stipulant que: "Aucune disposition énoncée dans la présente loi ne portera atteinte aux dispositions d'une convention collective signée en vertu de la *Trade Union Act* et qui était en vigueur au moment de l'adoption de la présente Loi"[18].

Cela dit, il faut signaler que les principes (de la *common law*) énoncés dans *Millhaven* sont expressément incorporés dans certains des codes disciplinaires que nous avons examinés et qui s'appliquent à des employés du secteur public (par exemple l'article 4.5 du Code de conduite et

d'apparence à l'intention des employés des Douanes et de l'accise, de Revenu Canada, et l'article 19 du Code de discipline du ministère de la Défense nationale). Bien entendu, dans ces cas, les employés du secteur public se trouvent dans la même position que ceux du secteur privé en ce qui concerne la réglementation de leur conduite après les heures de travail.

CONSIDÉRATION PARTICULIÈRES RELATIVES AUX AGENTS DE POLICE

Il est depuis longtemps reconnu que les agents de police ne sont pas des employés du secteur public comme les autres: ils assument une charge publique précise (celle de "gendarme" et "d'agent de la paix") qui leur confère un statut juridique relativement indépendant[19]. Dans la plupart des corps policiers, les agents de police sont reconnus comme jouissant de ce statut en tout temps, qu'ils soient de service ou non, (et partout dans la province où ils travaillent)[20]. Bien que les répercussions de ce statut spécial sur la réglementation et le contrôle de la conduite policière en dehors des heures de service ne semblent pas avoir été définies de façon définitive par un tribunal, on semble néanmoins (d'après nos entrevues) s'entendre sur deux aspects.

Le premier aspect implique un agent de police témoin, en dehors de ses heures de services, d'un acte criminel ou d'une infraction qui serait de son ressort s'il était de service, et qui intervient pour exercer ses pouvoirs d'agent de la paix (par exemple, pour procéder à une arrestation). Cet agent de police est alors considéré dans la plupart des milieux policiers comme "s'étant par le fait même mis de service". Par conséquent, toute conduite qui constituerait un exercice légitime de ses pouvoirs officiels de policier n'est pas considérée comme une conduite en dehors des heures de service (même si elle survient pendant ces heures), mais comme une conduite adoptée par le policier dans l'exercice de ses fonctions. Dans le jargon juridique américain, dans de telles circonstances l'agent est réputé avoir agi "sous l'égide de la loi" ("*under color of law*")[21], même s'il n'était pas de service, et il est donc censé avoir agi dans l'exercice de ses fonctions. L'affaire *Lockhart c. Ens*[22] illustre bien les risques que courent les policiers lorsqu'ils tentent d'exercer leurs pouvoirs officiels quand ils ne sont pas de service ni en uniforme. Dans l'affaire précitée,

un agent de police en civil a voulu donner une contravention à un automobiliste pour une infraction au code de la route. Le conducteur du véhicule, ne sachant pas qu'il s'agissait d'un agent de police et croyant avoir affaire à un voleur, a remonté la fenêtre de sa voiture, coinçant le bras du policier, puis a essayé de s'enfuir, causant de graves blessures à ce dernier. (Le conducteur de la voiture a été tenu civilement responsable des blessures subies par l'agent de police, même si les tribunaux ont cru qu'il s'était mépris sur l'identité de ce dernier.)

Le deuxième aspect implique des abus des pouvoirs policiers survenus après les heures de travail et il importe de bien distinguer cet exercice de fonctions policières en dehors des heures de service. À titre d'exemple, dans une affaire dont nous avons eu connaissance, un agent de police dont l'épouse était en différend avec un tiers au sujet de l'achat d'un camion s'est rendu au domicile de cette personne après son travail. Il a alors montré son insigne de police et souligné à son interlocuteur qu'il avait affaire à l'épouse d'un policier (dans l'espoir, sans doute, que cela l'inciterait à changer d'attitude dans ses négociations au sujet de l'achat du camion). La tierce partie a porté plainte pour cet abus de pouvoir au corps policier dont faisait partie l'agent de police, et ce dernier s'est vu imposer une sanction disciplinaire pour conduite déshonorante. Dans des cas comme celui-ci, il est clair que la conduite du policier ne peut être considérée comme ayant été tenue pendant les heures de travail (puisque le policier n'est pas réputé avoir exercé légitimement ses pouvoirs d'agent de la paix et ne s'était donc pas "par le fait même mis de service"). Elle doit plutôt être vue comme l'invocation abusive du poste de policier en dehors des heures de travail, dans le but d'obtenir un avantage personnel.

Dans certains cas, la distinction que nous venons de faire semble un peu brouillée. Dans une autre affaire qui nous a été signalée, par exemple, un policier qui retournait chez lui dans son propre véhicule, à la fin de son poste (et qui n'était donc plus de service), a été impliqué dans une collision avec une autre voiture. Il a rédigé lui-même le rapport d'accident et a aussi persuadé son passager de faire de fausses déclarations qui l'exonéraient de toute responsabilité pour l'accident et incriminaient le conducteur de l'autre véhicule. Quand le service de police dont il faisait partie a découvert le stratagème, il a imposé des sanctions disciplinaires au policier pour ne pas avoir suivi la procédure réglementaire (le policier aurait dû

appeler sur les lieux un agent de la circulation) et pour avoir eu une conduite déshonorante (en tentant d'entraver la réalisation d'une enquête convenable sur l'accident). Bien que la question n'ait jamais été tranchée, il semblerait que cet incident doive être considéré comme un cas d'inconduite pendant les heures de service plutôt que comme un abus de pouvoir commis par un policier en dehors des heures de service. En effet, le policier étant un agent de la paix, il était donc éventuellement légitime qu'il exerce son autorité pour enquêter sur l'accident (même si la politique de son corps policier n'exigeait pas qu'il le fasse dans les circonstances et même si, dans ce cas précis, il abusait de son pouvoir dans le but d'obtenir un avantage personnel). La question n'a cependant jamais été tranchée de façon concluante.

Dans une autre affaire, sans doute plus claire celle-là, un agent qui retournait chez lui dans sa propre voiture a été "coupé" sur la voie rapide par un autre véhicule. Il a fait clignoter ses phares, pour signaler à l'autre véhicule de s'arrêter. La conductrice du véhicule n'ayant pas obtempéré, il l'a suivie jusque chez elle et a garé sa voiture derrière la sienne, dans son entrée de cour. Il a ensuite commencé à lui dresser une contravention pour l'infraction alléguée. Pendant l'échange, il a eu des propos extrêmement grossiers et insultants. À la suite de la plainte déposée par cette conductrice, le policier s'est vu imposer des sanctions disciplinaires pour conduite déshonorante. Dans ce cas-ci comme dans le précédent, il ne fait aucun doute qu'à titre d'agent de la paix, le policier avait bel et bien le droit (et peut-être même le devoir) de réagir à une infraction au code de la route, même si c'était après ses heures de travail. En exerçant ce droit, le policier s'est par le fait même mis de service (ou du moins, c'est ce que veut l'opinion la plus répandue). Son inconduite doit donc être considérée comme une faute commise pendant plutôt qu'après les heures de service.

Bien que cette distinction puisse sembler ténue, il importe de la faire parce qu'elle peut avoir des implications juridiques. Il en est ainsi parce qu'en droit civil, la notion de "responsabilité du fait d'autrui" (en vertu de laquelle un employeur peut être tenu responsable des torts civils causés par ses employés) ne s'applique qu'aux torts causés par un employés dans l'exercice de ses fonctions. Par conséquent, l'employeur ne peut généralement pas être tenu indirectement responsable de l'inconduite d'un employé en

dehors des heures de travail, mais il est normalement responsable des écarts de conduite que ses employés commettent au travail, même s'il s'agit d'abus de pouvoir[23]. Bien que certains soutiennent que le statut juridique indépendant des policiers exclut cette responsabilité du fait d'autrui dans la *common law*, cette incertitude a été dissipée par des dispositions législatives qui affirment la responsabilité des chefs de police à l'égard des torts causés par leurs policiers dans l'exercice de leurs fonctions, dans presque toutes les provinces du Canada [24].

Craignant d'être tenus indirectement responsables de la conduite de leurs membres en dehors des heures de service, certains corps policiers des États-Unis ont adopté des politiques qui définissent très précisément les circonstances dans lesquelles les policiers peuvent ou ne peuvent pas exercer leurs pouvoirs d'agents de la paix, quand ils ne sont pas de service[25]. Ces politiques reposent sur le principe suivant: si un policier prétend exercer ses pouvoirs alors qu'il contrevient à la politique expressément énoncée du corps policier dont il relève, il ne pourra être réputé avoir agi "sous l'égide de la loi", et ledit corps de police ne pourra donc être tenu civilement responsable des actes répréhensibles qu'il aura commis[26]. Comme on le verra plus loin, beaucoup de corps de police du Canada ont adopté des politiques sur les emplois que leurs agents peuvent exercer en dehors de leurs heures de service, mais cette question précise n'y est pas abordée.

Le deuxième aspect de ce statut continu d'agent de la paix dont jouissent les policiers, qui semble faire l'objet d'un accord général est que ce statut se justifie principalement par la nature du travail de la police: il faut que les policiers soient <u>disponibles</u> en tout temps, même s'ils ne sont pas de service. Presque tous les corps policiers ont des règlements internes qui exigent cette disponibilité (et qui stipulent souvent que les agents doivent habiter dans le secteur où ils travaillent, ou à proximité). Cette nécessité de pouvoir rappeler les policiers au travail n'importe quand et à un court préavis (par exemple, en cas d'une situation d'urgence grave) est censée justifier le fait qu'ils soient tenus de respecter des règles de conduite plus strictes, en dehors des heures de travail, que les autres employés du secteur public ou privé qui ne sont pas obligés d'être disponibles à tout moment. Ainsi, les tribunaux disciplinaires ont soutenu à de

nombreuses reprises que les corps policiers ont le droit de se montrer très sévères à l'égard des agents qui abusent de l'alcool ou qui consomment des drogues illicites quand ils ne sont pas de service, parce que ces policiers risquent alors de ne pas être en mesure de reprendre leurs fonctions, s'il sont rappelés au travail d'urgence (bien que, naturellement, dans le cas des drogues illicites, d'autres considérations entrent également en ligne de compte).

DISTINCTION ENTRE LE SERVICE SUPPLÉMENTAIRE ET L'EMPLOI EXERCÉ EN DEHORS DES HEURES DE TRAVAIL

Il importe de bien saisir une autre distinction, en ce qui concerne la réglementation et le contrôle de la conduite policière en dehors des heures de travail: il s'agit de la différence entre un emploi exercé en dehors des heures de travail et ce qu'on appelle le service supplémentaire (parfois désigné aussi par les termes de service spécial rémunéré ou service rappelé).

Les règlements ou les politiques de tous les corps policiers que nous avons visités contenaient des dispositions relatives au service supplémentaire. Lorsqu'un membre du public (généralement une entreprise privée) conclut avec le service de police une entente qui prévoit fournir, contre rémunération, des services de police spéciaux, l'exécution de cette entente suppose des services supplémentaires. Il n'est pas difficile de trouver des exemples de telles ententes: les responsables d'un stade qui retiennent à contrat les services de policiers pour assurer une meilleure protection et le maintien de l'ordre pendant un événement sportif, ou un bijoutier qui passe un contrat avec un service de police pour qu'un agent surveille son commerce pendant les heures d'ouverture. De telles ententes sont presque toujours sujettes à l'approbation du chef de police (bien que les modalités d'affectation d'agents de police particuliers à ces tâches est parfois laissée à la discrétion d'une association ou d'un syndicat de policiers, en vertu d'une convention collective) et sont régies par un protocole d'entente uniforme. Dans le cadre de telles ententes, les services sont d'ordinaire fournis par des agents de police qui ne sont pas de service pendant les périodes en question, et les conventions collectives incluent souvent des formules permettant de déterminer

à quels agents on doit offrir ces affectations en priorité. En règle générale, les ententes uniformes précisent aussi le taux de rémunération des policiers affectés à ces fonctions. Ces taux, qui sont négociés avec un syndicat ou une association de policiers, équivalent habituellement aux taux de rémunération des heures supplémentaires. Le plus souvent, la personne qui retient par contrat les services supplémentaires rémunère directement les policiers, bien que certains services de police paient eux-mêmes les agents et facturent leurs clients par la suite.

La nature des services supplémentaires permis varie selon les corps policiers, mais il semble que ces services doivent correspondre au genre de travail que font les agents dans l'exercice de leurs fonctions courantes (garder la paix, faire respecter la loi au besoin, etc.). Certains services de police n'ont pas de politique claire sur la nature des services supplémentaires permis; les décisions sont laissées à la discrétion du chef de police. Toutefois, l'adoption d'une politique officielle écrite à cet égard semble se répandre de plus en plus. Ainsi, en vertu de l'article 21 de la *Police Act*[27] de la Nouvelle-Écosse, tous les services de police municipaux de cette province doivent se doter de politiques formelles sur les services supplémentaires et sur les emplois que leurs membres peuvent exercer en dehors des heures de service. La même loi précise également ce que doivent contenir à tout le moins ces politiques. Cependant, certaines des politiques établies en vertu de cette loi ne semblent pas faire une distinction nette entre le service supplémentaire et l'emploi en dehors des heures de travail.

Cependant, il importe de souligner, pour les fins du présent document, que, même si on confie les affectations de service supplémentaire à des policiers qui ne sont pas de service, **au moment où ils assurent de tels services, ils sont considérés comme étant en plein exercice de leurs fonctions** et sont donc assujettis aux mêmes règles et règlements que lorsqu'ils exercent leurs fonctions ordinaires. Ainsi, ils doivent généralement être en uniforme, à moins que le service de police ne leur permette expressément de porter des vêtements civils, et travailler sous la surveillance et les ordres d'officiers supérieurs.

L'article 21 de la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse décrit bien les caractéristiques du service supplémentaire:

> 21(1) Toute commission (de police municipale) doit établir une politique écrite réglementant les services supplémentaires auxquels des membres du service de police peuvent être affectés. Cette politique doit:
>
> a) définir ce qu'est une affectation de service supplémentaire;
>
> b) stipuler que les demandes de services supplémentaires doivent être adressées à l'officier en chef;
>
> c) stipuler que tout membre du corps policier affecté à des services supplémentaires doit porter son uniforme, sauf lorsque l'officier en chef juge que des vêtements civils sont de mise;
>
> d) stipuler que le membre du service de police affecté à des services supplémentaires demeure en tout temps sous les ordres du service de police et de personne d'autre[28].

Le service supplémentaire se distingue donc nettement, du moins en principe, de l'emploi exercé par des policiers en dehors de leurs heures de service et où ils travaillent pour des employeurs autres que le corps policier dont ils relèvent, en vertu d'ententes privées qui ne sont pas conclues par l'entremise du service de police. Pendant qu'ils effectuent ce travail, ils ne sont jamais considérés comme étant de service. Par conséquent, contrairement à ce qui arrive dans le cas du service supplémentaire, le service de police et les autorités policières ne sont pas responsables des actes préjudiciables commis dans le cadre de tels emplois, à moins que les policiers impliqués n'aient prétendu exercer leurs pouvoirs d'agent de la paix (voir plus haut).

Comme on le voit plus loin, l'emploi d'agents de police en dehors des heures de service est réglementé dans une certaine mesure (et parfois même expressément interdit) par la plupart des corps de police.

Comme les policiers affectés à des services supplémentaires sont généralement considérés comme étant de service, nous ne revenons pas sur ce genre d'activité. L'étude préliminaire de Reiss aux États-Unis sur ce sujet fournit cependant un point de départ aux personnes intéressées dans ce domaine[29].

DOCUMENTS RÉGLEMENTANT LA CONDUITE DES POLICIERS EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE

Comme nous l'avons déjà mentionné, dans presque toutes les provinces du Canada, la conduite des policiers est réglementée par les dispositions législatives primaires ou subordonnées qui édictent des codes de discipline, des codes de déontologie et des codes de conduite. Dans la plupart des provinces, ces codes sont intégrés à une loi sur la police (c'était d'ailleurs le cas de la Partie II de l'ancienne *Loi sur la GRC*)[30] ou, plus souvent, aux règlements qui en découlent (voir notamment le *Police (Discipline) Regulation*[31] adopté en vertu de la *Police Act*[32] de la Colombie-Britannique).

Ces règlements s'appliquent à l'échelle d'une province ou, dans le cas de la GRC et de la *Royal Newfoundland Constabulary*, à l'échelle d'un corps policier. De plus, les lois provinciales sur la police confèrent, elles aussi, aux autorités policières et parfois également aux chefs ou aux commissaires de police le pouvoir d'édicter des règlements s'appliquant de façon particulière à leur service. Jusqu'à très récemment, certaines provinces (notamment le Manitoba et le Québec) n'avaient pas de code disciplinaire ou de code de déontologie s'appliquant à tous les corps policiers sur leur territoire. Les codes variaient donc considérablement d'un service à l'autre, tant par leur portée générale que par la mesure dans laquelle ils réglementaient expressément la conduite de leurs membres en dehors des heures de travail.

Les codes disciplinaires de la police inscrits dans des textes législatifs sont généralement très détaillés. La partie V du règlement qui s'applique au Service de police de Winnipeg (adopté en 1974 dans le cadre d'un règlement de la Commission de police de Winnipeg) en est un exemple typique, bien qu'un peu extrême. L'article 124 de ce règlement énumère 149 fautes disciplinaires regroupées sous 21 rubriques générales. Plus d'une centaine (105) de ces infractions disciplinaires sont libellées de manière

à pouvoir s'appliquer aussi à la conduite en dehors des heures de service. Ces infractions, définies en termes précis ou vagues, vont du fait de "travailler pour un employeur autre que la Ville" à "se livrer à des pratiques immorales". Cet article du règlement est reproduit à l'annexe A, simplement à titre d'exemple.

Les nombreux codes disciplinaires que nous avons examinés comprennent tous, sans exception, des infractions formulées en termes très généraux qui englobent la conduite en dehors des heures de service. La faute disciplinaire la plus courante (et la plus souvent invoquée) est la "conduite déshonorante" (*discreditable conduct*). On trouve une définition typique de cette faute dans le Code de la *B.C. Police Regulation*:

> 1. Conduite déshonorante, c'est-à-dire le fait d'agir
>
> a) d'une façon désordonnée, préjudiciable à la discipline ou susceptible de jeter le discrédit sur le service de police...[33].

Bien que la formulation générale et vague de tels règlements soit compréhensible, elle ouvre sans doute la voie à une application arbitraire et discriminatoire. Il n'y a probablement pas un seul agent de police qui puisse sincèrement affirmer qu'il n'a jamais "manqué de courtoisie à l'égard d'un citoyen" dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors de ses heures de service, et pourtant cette faute figure dans les codes disciplinaires de la plupart des corps policiers.

La faute disciplinaire de la "conduite déshonorante", qui est un élément fondamental de la discipline policière, particulièrement en ce qui concerne la conduite des policiers en dehors des heures de service, a malheureusement pour résultat que des agents de police peuvent encourir des sanctions disciplinaires à cause de facteurs relativement ou totalement indépendants de leur volonté. En effet, un écart de conduite donné pourrait raisonnablement jeter le "discrédit" sur le service de police (la matière de cette faute) dans la mesure où le public pourrait savoir que la personne impliquée est un membre du service. Or, quand le policier ne s'est pas identifié comme tel et qu'il n'est pas de service (par exemple dans des cas autres que la faute classique de l'abus de pouvoir), des circonstances entièrement indépendantes de sa volonté (par

exemple la présence ou l'absence d'un journaliste zélé) peuvent déterminer si son appartenance au service de police pourrait être connue ou non. Inévitablement, la conduite d'un policier qui habite une grande ville relativement anonyme est donc moins susceptible d'être "déshonorante" que la même conduite d'un policier dans une petite agglomération rurale où tout le monde se connaît. Il en résulte nécessairement que les agents de police qui travaillent dans de petites agglomérations doivent se conformer à des règles de conduite plus strictes, dans leur vie privée, que ceux qui travaillent dans les grandes régions urbaines. Bien sûr, on peut faire valoir que ce surcroît de responsabilité que doivent assumer les policiers des zones rurales "fait partie du travail", mais cette situation risque néanmoins d'être facilement perçue comme injuste.

Une affaire dans laquelle a été impliqué un policier relativement inexpérimenté dans une petite ville illustre bien la reconnaissance de ce caractère relatif de la notion de discrédit. Le policier en question a été accusé d'avoir affiché à plusieurs reprises une conduite déshonorante. Lors d'un de ces incidents, il s'était rendu, en état d'ébriété, à un bar local, où il avait demandé à voir une danseuse nue qu'il avait rencontrée à une autre occasion. Après s'être fait répondre qu'elle n'y était pas, il a demandé à une autre danseuse de l'accompagner pour chercher la jeune femme en question. Elle a refusé, et pendant qu'elle dansait dans une cabine pour quelques clients du bar, le policier est entré dans la cabine en brandissant son insigne d'identité de la police et s'est identifié comme faisant partie du service de police. Ensuite, il s'est rendu à un autre établissement pour chercher l'autre danseuse, et il s'est encore une fois identifié comme étant un agent de police en montrant son insigne. Quand des membres du service de police municipal de l'endroit sont arrivés sur les lieux, à la suite d'une plainte, il s'est identifié comme étant un agent de police et leur a dit qu'il enquêtait sur un meurtre. Emmené au poste de police local, il a admis qu'il ne faisait pas enquête sur un meurtre mais qu'il menait plutôt "une enquête personnelle". Un tribunal du service l'a reconnu coupable de conduite déshonorante. Une commission d'examen saisie de cette décision a formulé le commentaire suivant: même si l'incident en question était moins grave que certaines des autres fautes dont le policier était accusé, "compte tenu du fait qu'il était survenu dans une assez petite ville, où la réputation de la police est importante", la conduite du policier à cette occasion pouvait bel et bien être jugée déshonorante.

En plus de leurs codes disciplinaires, les corps policiers disposent de guides très détaillés des politiques et des procédures, approuvés par les autorités dont ils relèvent. Certains de ces guides traitent, entre autres, de la conduite en dehors des heures de service. Certaines dispositions générales des codes disciplinaires assimilent à une faute disciplinaire distincte le fait de contrevenir à ces politiques et procédures. Les politiques de certains corps policiers, qui exigent des membres qu'ils résident dans la municipalité, ou à proximité, en sont un bon exemple. Le non respect de cette politique constitue habituellement une faute disciplinaire en soi. L'ordre donné par un officier supérieur de se conformer à la politique est un ordre légitime, et la non-exécution d'un ordre légitime donné par un officier supérieur constitue la faute disciplinaire distincte de "l'insubordination"[34].

Outre les politiques et les règlements provinciaux et internes des services de police, d'autres mesures législatives provinciales ou règlements et politiques municipaux réglementent également dans une certaine mesure la conduite que les agents de police peuvent avoir en dehors de leurs heures de service, dans certaines provinces. À titre d'exemple, les activités politiques auxquelles les policiers peuvent se livrer quand ils ne sont pas de service sont souvent assujetties aux lois provinciales relatives aux élections ou aux municipalités, alors que les emplois qu'ils peuvent exercer quand ils ne sont pas de service sont réglementés par des ordonnances ou des politiques municipales qui énoncent des lignes directrices ou des codes d'éthique à suivre pour éviter les conflits d'intérêts.

En somme, les autorités policières ont généralement à leur disposition toute une batterie de documents qui leur permettent de réglementer et de contrôler les activités exercées par leurs membres pendant leur temps de loisir. Bon nombre de ces documents vont beaucoup plus loin que la *common law*, puisque dans bien des cas ils n'exigent pas la preuve qu'il y a un rapport logique entre la conduite reprochée et les intérêts légitimes du corps policier. Pour pouvoir appliquer des sanctions disciplinaires, il suffit de prouver que le policier a violé une règle de conduite ou une politique dûment édictée; le service de police n'a pas, en outre (contrairement aux employeurs du secteur privé), à prouver que la conduite en

question a effectivement nui d'une façon quelconque aux intérêts légitimes du service, ou qu'elle risquait de le faire. Bien souvent, on se contente de présumer qu'il en est ainsi en se fondant sur l'existence de la règle ou de la politique en question.

Les règles sont généralement si volumineuses et formulées en termes si vagues qu'on ne peut s'attendre à ce qu'un policier en saisisse pleinement le sens et la portée. Certains officiers supérieurs que nous avons interrogés (dont les responsables des affaires disciplinaires internes) nous ont même souvent avoué qu'eux-mêmes n'étaient pas sûrs de la portée et de l'application de nombre de ces règles. Plus souvent encore, ils nous ont signalé qu'à leur connaissance, bon nombre des règles n'avaient jamais été invoquées pour justifier l'imposition de sanctions disciplinaires à des policiers.

Cependant, comme l'a signalé Ericson[35], même si beaucoup (ou la plupart) des règles sont rarement sinon jamais invoquées dans la pratique, leur existence même et la possibilité qu'elles puissent être invoquées à tout moment sont importantes pour les autorités policières, parce qu'elles leur permettent de contrôler la conduite de leurs agents pendant et après les heures de service.

RÉACTIONS ORGANISATIONNELLES À L'INCONDUITE EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE

Face à l'inconduite commise par un employé en dehors de ses heures de travail, l'organisation réagit le plus souvent, bien sûr, en imposant des sanctions disciplinaires ou du moins en menaçant de le faire. Comme nos entrevues le confirment, la découverte de l'inconduite par le service de police (particulièrement à la suite de la plainte d'un citoyen), alliée à une enquête sommaire, suffisent dans bien des cas, à elles seules, à inciter le policier fautif à se corriger lui-même. Dans un très grand nombre de cas d'inconduite mineure ou commise pour la première fois, il avait suffi de "parler" au policier intéressé ou de lui signifier ce qu'il devait faire pour régler le problème, sans recourir à des sanctions disciplinaires formelles. Cette façon informelle de réagir présente pour le policier l'avantage de ne pas entraîner de mention dans ses états de service.

Dans le cas des fautes plus graves, qui normalement entraîneraient le renvoi du policier impliqué, la découverte de la faute et la menace de sanctions disciplinaires suffisent souvent pour susciter la démission de l'agent fautif (dès lors, il n'est plus possible d'imposer de sanctions disciplinaires)[36].

Pour ces raisons, il est quasi impossible d'obtenir des données sur le nombre réel d'infractions commises en dehors des heures de travail par les membres de n'importe quel corps policier; le chiffre noir est invisible et, par définition, inconnu. Nous avons également constaté, du reste, que la plupart des services de police que nous avons visités ne tiennent même pas de statistiques globales sur les infractions déclarées. Nous avons demandé à nos interlocuteurs quelle proportion des plaintes du public et des affaires de discipline interne avait porté sur des écarts de conduite commis par des policiers en dehors de leurs heures de service, au cours des dernières années. La plupart ont répondu qu'ils n'étaient pas en mesure de donner de telles statistiques, mais nous ont dit qu'à leur avis cette proportion variait énormément, allant de moins 5 % à plus de 50 % des cas. Cependant, d'après la plupart des représentants de services de police que nous avons interrogés, l'inconduite en dehors des heures de service serait à l'origine de moins de 5 % des accusations disciplinaires formelles portées contre leurs agents, et les corps policiers n'y verraient pas un problème grave.

Deux solutions de rechange à l'application de sanctions disciplinaires peuvent s'offrir aux corps policiers dans certains cas: le renvoi pour raisons médicales et le renvoi "pour des raisons d'ordre administratif". La première mesure peut être prise quand les écarts de conduite commis en dehors des heures de service sont liés à de graves problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie. La deuxième option est envisageable quand le policier a été condamné pour des actes criminels commis quand il n'était pas de service, et cette condamnation a entraîné son incarcération ou bien la perte de son permis de conduire. En pareil cas, on peut invoquer l'argument suivant: peu importe si la conduite du policier en dehors de ses heures de service constituait ou non une faute disciplinaire; en raison de cette conduite ou de ses conséquences, l'intéressé est passible de renvoi parce qu'il n'est plus en mesure de remplir ses fonctions.

Si l'inconduite commise par un policier en dehors de ses heures de service lui ont valu une condamnation à l'emprisonnement, on peut également faire valoir qu'il s'agit d'un abandon de poste, ce qui encore une fois justifie le renvoi.

Bien que nous sachions qu'on a tenté, ailleurs dans le secteur public, d'opter pour ces solutions de rechange quand la conduite d'un employé en dehors des heures de travail faisait problème[37], nous n'avons pas vu de cas où des corps policiers avaient tenté de les appliquer. Alors que le renvoi pour des motifs d'ordre administratif est prévu dans la législation qui s'applique aux fonctionnaires, il ne semble pas être considéré comme une option (sauf dans le cas des policiers stagiaires) dans la plupart des textes législatifs qui visent les corps policiers. Le paragraphe 37(2) de la *Police Act* de l'Alberta, quelque peu énigmatique, fait exception à cette règle:

> (2) Par dérogation aux dispositions d'une convention collective, la Commission (de police municipale) peut mettre fin à l'emploi d'un agent de police pour des raisons qui ne sont pas d'ordre disciplinaire[38].

Nous n'avons pas pu établir, cependant, si ou dans quelle mesure cette disposition pourrait être invoquée pour contrôler ou sanctionner, en Alberta, la conduite d'un agent de police qui n'est pas de service.

Une autre exception, plus restreinte celle-là, semble prévue à l'alinéa 4(3)c) du règlement de la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, qui est abordé plus loin[39].

En revanche, le renvoi pour des raisons médicales est prévu dans certains règlements de services de police[40]. Or, comme c'est là l'objet d'un autre document de recherche publié par le Comité externe d'examen de la GRC[41], nous n'en traiterons pas plus à fond.

Toutefois, une tendance digne de mention qui prend de l'importance depuis quelques années est l'élaboration de programmes d'aide aux employés et de counselling par les pairs. Les corps policiers y

recourent de plus en plus face à certains types de problèmes liés au comportement de leurs membres en dehors des heures de travail, notamment les difficultés liées à l'alcool, à la drogue et au stress[42]. Bien que l'orientation médicale de ces approches n'ait sûrement pas remplacé les recours disciplinaires, on nous a signalé nombre de cas où l'application de sanctions disciplinaires a été soit retardée, pour permettre aux agents de régler leurs problèmes avec l'aide d'un médecin ou d'un psychologue, soit suspendue, à la condition que les gens suivent avec succès (ou plus souvent, continuent à suivre) un traitement ou un programme de counselling quelconque.

Dans un de ces cas, par exemple, un policier qui n'était pas de service a été trouvé ivre, en compagnie de quatre prostituées, sur la voie publique; il buvait de l'alcool dans son véhicule personnel. Accusé et reconnu coupable d'avoir eu une conduite déshonorante, il s'est vu offrir l'alternative de démissionner dans les sept jours ou d'être renvoyé. Il en a appelé à la commission de police municipale, et une entente est intervenue entre le policier, le chef de police et la commission. La sanction prévue au départ a été remplacée par la mesure suivante:

1) L'agent (X) réintégrera ses fonctions au service de police (ABC) le (date).

2) L'agent (X) ne recevra aucune rémunération ni indemnité pour la période comprise entre la date de son renvoi et la date de sa réintégration.

3) Pendant un an, à compter du (date de sa réintégration), l'agent (X) sera à l'essai au Service de police (ABC) et il sera assujetti aux conditions suivantes:

   a) ne pas consommer de boissons alcooliques;

   b) poursuivre, à la satisfaction du chef, ses démarches de réadaptation, notamment en assistant aux réunions des A.A. et en continuant à participer au programme d'aide aux employés du Service;

   c) remplir correctement ses fonctions d'agent de police au Service.

4) Quand le délai d'un an sera écoulé, le chef fera rapport à la Commission et, si celle-ci juge que les conditions convenues ont été dûment remplies, l'agent (X) reprendra son statut normal.

5) Si l'agent (X) manque à l'une des conditions de sa réintégration à l'essai, la Commission confirmera son renvoi du Service[43].

Au moment de confirmer son acceptation des conditions de cette entente, la Commission de police municipale a souligné "qu'il était expressément entendu que la Commission considérait la conduite de l'agent (X) le soir du (date) comme répréhensible et constituant, en temps normal, un motif suffisant de renvoi". La Commission concluait par la déclaration suivante:

> La Commission estime, sur la foi des preuves présentées, que l'agent (X) est un alcoolique, que la conduite qu'il a eue le soir en question était liée à son alcoolisme, et que depuis, il a pris des mesures pour surmonter ce problème. La Commission a proposé cette entente afin de donner à l'agent (X) la chance de poursuivre la démarche qu'il a entreprise pour vaincre son alcoolisme et pour devenir un membre compétent et capable du Service de police (ABC).

Vers la même période, cette commission de police a conclu une entente semblable avec un autre de ses agents qui avait lui aussi commis une inconduite grave liée à l'alcool en dehors de ses heures de travail. Le service de police en question signale que ces deux agents ont respecté les conditions convenues et ont maintenant pleinement réintégré leurs fonctions; ils ont même, ensemble, été les instigateurs, au service, d'un programme de counselling par les pairs qui a eu beaucoup de succès. Ils sont maintenant considérés comme des atouts précieux par le Service. La réussite apparemment remarquable de cette approche, dans ces deux cas, a persuadé le Service d'adopter cette ligne de conduite à l'avenir, lorsque des circonstances analogues se présenteront.

Il semblerait que l'adoption de cette approche face à des écarts de conduite commis en dehors des heures de service et liés à l'alcoolisme ou à la toxicomanie soit, du moins dans certaines régions, obligatoire et non facultative. Cela s'explique par le fait que, dans certains textes législatifs sur les droits de la personne au Canada, l'alcoolisme et la toxicomanie sont reconnus comme étant des "déficiences" ou des "handicaps", et que toute discrimination fondée sur de tels motifs est interdite. Ainsi, l'article 25 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[44] prévoit que le terme "déficience" désigne "toute déficience physique ou mentale, qu'elle soit présente ou passée, y compris le défigurement ainsi que la dépendance, présente ou passée, envers l'alcool ou la drogue". Aux termes de l'article 3, la "déficience" constitue un "motif de distinction illicite", et l'article 7 prévoit ce qui suit:

7. Constitue un acte discriminatoire s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects:

a) de refuser d'employer ou **de continuer d'employer** un individu;

b) **de le défavoriser** en cours d'emploi.

(C'est nous qui soulignons)

Ces dispositions sont relativement nouvelles dans le droit canadien et leurs implications exactes restent quelque peu nébuleuses pour ce qui est de l'application de sanctions disciplinaires à des employés (en raison de leur conduite pendant ou après les heures de travail). Cependant, d'après un jugement récent de la Cour suprême du Canada[45], il incomberait à l'employeur de prendre toutes les mesures possibles pour aider l'employé de manière à éviter toute discrimination fondée sur "un motif de distinction illicite", à moins que l'employeur ne puisse prouver que cela lui imposerait des "contraintes excessives". De façon plus précise, pour qu'une exigence ou condition d'emploi fixée par l'employeur et dont découle une discrimination fondée sur "un motif illicite de distinction" à l'endroit d'un employé ou d'une catégorie d'employés puisse être reconnue comme étant une exigence professionnelle normale, il faut que l'employeur puisse prouver qu'elle est "objectivement liée" ou "raisonnablement nécessaire" à l'exécution du travail, et qu'il a composé avec la "déficience" protégée de l'employé, sans s'imposer des "contraintes excessives".

Si l'on transpose ce jugement au cas d'un agent de police alcoolique ou toxicomane, en l'absence d'un fondement juridique clair permettant l'application de sanctions disciplinaires ou le renvoi, il incomberait au service de police de prouver que le fait de ne pas être alcoolique ou toxicomane est une condition objectivement liée et raisonnablement nécessaire à l'exécution de tout travail auquel le policier pourrait raisonnablement être affecté sans que cela n'entraîne de contraintes excessives pour le service. Or, comme l'alcoolisme et la toxicomanie sont des déficiences qu'il est possible de corriger, il incomberait aussi au corps policier de prouver qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour "tenir compte" de la déficience du policier, sans s'imposer de contraintes excessives (par exemple, en lui donnant la chance de

se faire traiter pour guérir sa déficience ou du moins pour la ramener dans les limites raisonnables). Ce n'est qu'à ces conditions qu'une sanction disciplinaire quelconque (et à plus forte raison le renvoi) serait justifiée.

Il ressort clairement de ce qui précède que ces lois exigent qu'un jugement réfléchi et responsable s'exerce, pour déterminer par exemple si, et dans quelle mesure, l'alcoolisme ou la toxicomanie est compatible avec l'exécution des différentes tâches inhérentes au travail d'un policier, pour déterminer quelles mesures "tiendraient raisonnablement compte" de la situation d'un policier alcoolique ou toxicomane, et pour déterminer à quel moment ces mesures risqueraient d'imposer des "contraintes excessives" au Service. Les tribunaux n'ont pas encore, semble-t-il, été saisis d'une affaire qui les obligerait à se prononcer sur de telles questions.

Un autre problème -- qui est très réel dans le domaine de la police -- se pose aussi, évidemment: comment concilier ces dispositions législatives avec les dispositions toutes aussi explicites contenues dans les lois et les règlements qui visent la police et qui stipulent que la consommation excessive d'alcool, que ce soit au travail ou en dehors des heures de travail, constitue une faute disciplinaire? Comme on le voit plus loin, la plupart des codes disciplinaires de police renferment des dispositions de cette nature. Il est donc possible, dans la mesure où l'application de ces dispositions entraîne des différences dans le traitement accordé aux agents de police et aux autres employés, que ces différences de traitement ne pourraient pas être justifiées et considérées comme raisonnablement nécessaires à l'exécution du mandat que la loi confère à la police, et que ces dispositions pourraient être jugées inconstitutionnelles parce qu'elles contreviennent aux garanties prévues dans la *Charte* relativement aux normes d'égalité et de non discrimination fondée sur "les déficiences mentales ou physiques" (article 15) ou encore "les principes de justice fondamentale" (article 7). Or, comme ces questions n'ont jamais été portées devant les tribunaux, nous ne pouvons que formuler des hypothèses sur la façon dont elles seraient tranchées.

Évidemment, l'adoption d'une approche plus corrective que punitive face à de tels problèmes retardera sans doute de telles contestations judiciaires. Cependant, il ne fait aucun doute que ceux qui sont responsables d'assurer la discipline policière feraient bien de se préparer à de telles contestations dans l'avenir. Il se peut, par ailleurs, que dans la mesure où le stress professionnel sera reconnu comme une déficience guérissable, les comportements dont on pourra prouver qu'ils sont attribuables à ce genre de stress appellent, eux aussi, une réaction autre que les sanctions disciplinaires classiques. Par exemple, le Tribunal d'appel des accidents du travail, a reconnu récemment que le stress lié au travail pouvait constituer une base suffisante pour une réclamation indemnisable par un employé d'un centre provincial de jeunes[46]. Cette possibilité soulève cependant des questions qui débordent de beaucoup le cadre du présent document.

Il reste, bien sûr, le mécanisme de la plainte du public comme moyen de réagir à l'inconduite alléguée d'un policier. Cependant, les pratiques et la législation à cet égard varient sensiblement d'un corps policier à l'autre. La possibilité que la conduite tenue par un policier en dehors de ses heures de service puisse faire l'objet d'une plainte officielle du public (c'est-à-dire être traitée selon la procédure prévue par la loi dans de tels cas) dépend de la définition donnée au mot "plainte" dans la loi pertinente. À titre d'exemple, en vertu de la *Loi sur la GRC*, la Commission des plaintes du public contre la GRC ne peut donner suite qu'aux plaintes "concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci"[47]. Les plaintes qui portent sur la conduite en dehors des heures de travail ne sont donc pas du ressort de la Commission, par définition. Les amendements à l'article 51 de la *Loi de police* du Québec crée une situation semblable, car il y est question d'une "plainte relative à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions et constituant un acte dérogatoire au Code de déontologie"[48].

Cependant, il n'en va pas de même pour la plupart des organismes créés par des lois au Canada et chargés de donner suite aux plaintes du public contre la police. Dans la plupart des cas, les "plaintes" sont définies de manière à inclure les allégations de manquements à la discipline[49], ou en termes assez

généraux pour inclure pratiquement n'importe quelle conduite, tenue pendant ou après les heures de service[50].

FORMATION POLICIÈRE SUR LA CONDUITE À TENIR EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE

Il importe de savoir comment les agents de police apprennent les règles de conduite qu'ils seront tenus d'observer en dehors de leurs heures de service.

Dans beaucoup de corps policiers, les recrues doivent souscrire à un code de déontologie au moment de leur arrivée. Ainsi, le Manuel d'un des services de police (que nous n'identifierons pas) stipulait que tous les membres du Service devaient se conformer au code de déontologie policière suivant:

> En tant qu'agent de police, je reconnais que j'ai pour premier devoir de bien servir le public, en protégeant la vie et les biens des citoyens, en prévenant et en détectant les délits et en préservant la paix et l'ordre.
>
> Je m'engage à administrer fidèlement la loi d'une façon impartiale et raisonnable, en préservant l'égalité, les droits et les privilèges que la loi garantit aux citoyens.
>
> Je reconnais que toute personne, riche ou pauvre, jeune ou âgée, instruite ou analphabète, a le même droit à la courtoisie, à la compréhension et à la compassion. Je ne me montrerai jamais méprisant à l'égard des personnes de quelque race, religion ou catégorie que ce soit.
>
> Dans l'exécution de mes fonctions, je reconnais les limites de mes pouvoirs et je promets de ne pas m'en servir pour obtenir des avantages personnels. Je jure de ne jamais accepter de gratifications ou de faveurs, ni de me compromettre moi-même ou le Service de police de quelque façon que ce soit. Je mènerai une vie publique et privée d'une stabilité, d'une loyauté et d'une moralité exemplaires, , et je me conformerai sans équivoque aux normes de conduite que j'ai le devoir de faire respecter.
>
> Je ferai preuve de discipline personnelle en tout temps. Je me comporterai correctement envers mes partenaires des forces de l'ordre et du système de justice pénale. J'accepterai avec assurance, détermination et courage tous les défis, les difficultés et les vicissitudes de ma profession. Dans mes rapports avec mes collègues, je m'efforcerai de développer un esprit de corps.
>
> Je préserverai la dignité de toute personne et subordonnerai mes intérêts personnels au bien commun. Je serai fidèle à mon serment d'allégeance à la Reine et à mon pays. J'honorerai les obligations de ma charge et viserai l'excellence dans l'exercice de mes fonctions.
>
> (C'est nous qui soulignons.)

Les conseils suivants sur la conduite à avoir en dehors des heures de service figurent dans les notes qui suivent ce code de déontologie, dans le Manuel:

> La conduite que vous aurez en dehors des heures de travail, en tant que membres de la collectivité, est aussi exposée aux critiques que celle que vous aurez quand vous serez de service. Vous devez donc vous rappeler que le comportement d'un policier rejaillit sur tout le service de police.

Nous avons demandé aux responsables de deux grands établissements de formation de la police si les règles de conduite à suivre après les heures de service sont abordées dans le cadre des programmes de formation de base des aspirants policiers. Dans les deux cas, les réponses étaient analogues. Une seule séance de "Déontologie policière" est incluse dans chacun des cours. Dans un cas, il s'agit d'un cours de trois heures, et dans l'autre, d'un cours de 90 minutes. Nos interlocuteurs n'étaient pas en mesure d'évaluer avec précision combien de temps était consacré, lors de ces séances, à la conduite à tenir dans la vie privée, par opposition à la conduite à tenir au travail. Selon un de nos interlocuteurs, une vingtaine de minutes y étaient consacrées, dans une séance de trois heures. Selon l'autre, cela variait d'une classe à l'autre, en fonction de l'intérêt manifesté par les étudiants.

Dans un cas, le principal document didactique utilisé pour ce cours est une brochure de 15 pages sur la déontologie policière. La moitié de la brochure est consacrée à une explication générale de la déontologie policière, dans laquelle la conduite après le travail n'est pas traitée expressément. Le reste de la brochure se compose d'une série de "Règles d'éthique policière" et d'un "Code de déontologie", qui ont été avalisés par les associations internationale et canadienne des chefs de police. Vient ensuite une brève bibliographie de lectures recommandées.

Voici un extrait des "Règles d'éthique policière":

Article 6. Conduite privée

> Les agents de police doivent se rappeler que le public voit en eux les représentants de la loi. S'ils adoptent une conduite trop libre dans leur vie privée, sans se soucier de la loi ou cherchant à obtenir un avantage spécial, cela ne peut qu'entacher leur propre réputation et celle du Service de police. Le Service et la collectivité s'attendent à ce que

> les agents chargés de faire respecter la loi mènent une vie décente et honnête. Le métier de policier ne donne pas droit à des gratifications spéciales. Ceux qui l'embrassent y trouvent cependant la satisfaction et la fierté de suivre et de perpétuer la tradition rompue [sic] de protéger la population canadienne. Les agents de police qui songent à cette tradition ne la profaneront pas. Ils mèneront plutôt leur vie privée de manière à ce que le public voie en eux des modèles de stabilité, de fidélité et de moralité.

Un des quatre paragraphes du "Code de déontologie" se lit comme suit:

> J'aurai, dans ma vie privée, une conduite irréprochable et exemplaire. Je ferai preuve de sang-froid et de courage face au danger, au mépris ou au ridicule. Je saurai me maîtriser et songerai toujours au bien-être d'autrui. Honnête dans mes pensées et dans mes actes, tant dans ma vie personnelle que dans ma vie professionnelle, j'obéirai d'une façon exemplaire aux lois et aux règlements de mon pays et de mon service. Je garderai toujours secrets les renseignements confidentiels qui me sont confiés ou révélés quand je suis de service, à moins que l'exécution de mes fonctions n'exige leur divulgation.

Dans un cas, nous n'avons pu savoir si d'autres documents didactiques étaient utilisés lors de ces cours, ni si des décisions rendues dans des affaires disciplinaires réelles étaient citées, à titre d'exemples. Dans l'autre cas, on nous a informés qu'aucun autre document n'était utilisé. Les responsables des deux établissements ont cependant souligné que la question de la conduite personnelle, au travail et en dehors des heures de service, était très souvent soulevée lors des discussions engagées dans d'autres cours de la formation de base, mais ils n'ont pu préciser avec quelle fréquence.

TYPES DE CONDUITE POLICIÈRE EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE QUI ONT FAIT L'OBJET DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Pour les raisons expliquées plus haut, nous ne sommes pas en mesure de donner des statistiques sur la proportion des affaires disciplinaires qui ont trait aux différentes fautes commises en dehors des heures de service. Par conséquent, nous présenterons dans cette section des exemples de genres de conduite en dehors des heures de travail qui sont soit prévus par les codes de discipline policière, soit illustrés par des affaires disciplinaires réelles portées à notre connaissance. Par souci de clarté, nous avons classé ces types de conduite en neuf grandes catégories.

1) CONDUITE CRIMINELLE

La condamnation pour une infraction criminelle est considérée comme un motif de sanction disciplinaire par tous les corps policiers du Canada, même si l'infraction en question a été commise en dehors des heures de service. Dans la plupart des codes de discipline policière, la condamnation est présentée comme une infraction distincte et figure souvent sous la rubrique générale de la "Conduite déshonorante". L'article 17 des *Municipal Police Disciplinary Regulations* de l'Alberta l'illustre bien:

> a) CONDUITE DÉSHONORANTE, c'est-à-dire s'il
>
> > ... (v) est reconnu coupable d'un acte criminel en vertu d'une loi fédérale ou d'une infraction punissable sous déclaration sommaire de culpabilité en vertu du Code criminel (Canada)...[51].

Cette disposition montre bien aussi que certains codes disciplinaires de la police imposent à leurs membres des règles de conduite plus sévères que celles qui s'appliquent aux autres employés. On se souviendra que, d'après les règles de la *common law*, la condamnation pour une infraction criminelle commise en dehors des heures de travail ne justifie l'application de sanctions disciplinaires que si l'infraction est "grave" et si elle "entache la réputation de la Compagnie et de son personnel" (*Millhaven*).

D'après cette règle de la *common law*, c'est à l'employeur qu'il incombe de prouver l'existence d'un rapport important entre ses intérêts légitimes et l'infraction criminelle pour laquelle l'employé a été condamné. La décision rendue par l'arbitre dans l'affaire *Re Iron Ore Company of Canada and United States Steelworkers, Local 5795*[52] illustre bien à quel point cela est difficile. Il s'agissait d'un grief contre une politique, déposé par la section locale du syndicat, qui contestait une règle édictée par l'entreprise. Cette règle stipulait que tout employé reconnu coupable "de trafic de stupéfiants, de vol qualifié ou d'une infraction criminelle de nature sexuelle" serait dorénavant renvoyé "que l'infraction en question ait ou non été commise sur les lieux de l'entreprise".

Dans cette affaire, l'arbitre a jugé qu'il ne s'agissait pas là d'une règle raisonnable (la convention collective autorisait l'employeur à édicter des "règles et règlements raisonnables devant être suivis par les employés") et d'application générale. La raison pour cette règle était qu'un employé avait été condamné pour avoir commis de tels délits après ses heures de travail n'était pas nécessairement et inévitablement préjudiciable aux intérêts de l'entreprise. Pour être raisonnable, la règle devait prévoir l'examen indépendant de chaque cas plutôt que le renvoi automatique de l'employé, peu importent les circonstances particulières de l'affaire.

Bien sûr, la disposition du code de discipline policière de l'Alberta citée plus haut est dans un certain sens beaucoup plus large que la règle proposée par l'entreprise dans l'affaire *Iron Ore*, car elle s'applique à la condamnation pour toute infraction criminelle, plutôt que pour certains types d'actes criminels. En revanche, elle est aussi plus étroite, parce qu'elle ne stipule pas que la condamnation entraîne nécessairement la sanction disciplinaire du renvoi. Cependant -- fait beaucoup plus important -- la disposition de l'Alberta n'oblige pas le service de police à prouver que la condamnation du policier pour un acte criminel est préjudiciable aux intérêts du Service. Cette disposition assimile plutôt, par définition, la condamnation à une "conduite déshonorante". Ainsi, du fait de sa condamnation au criminel, le policier aurait automatiquement commis la faute disciplinaire de la "conduite déshonorante".

Tous les règlements de corps policier ne sont pas aussi sévères à cet égard que le code de l'Alberta. À titre d'exemple, le règlement de la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse prévoit ce qui suit:

> 4(3)c) Tout membre d'un corps policier municipal peut être renvoyé s'il est condamné pour avoir commis un acte criminel ou une infraction punissable par déclaration sommaire de culpabilité, en vertu d'une loi de la Province, d'une autre province ou territoire du Canada, ou du gouvernement du Canada si cela, de l'avis de la Commission de police municipale ou du chef de police, le rend inapte à remplir ses fonctions[53].

Bien qu'à un égard important cette disposition soit d'une portée plus large que celle de l'Alberta (elle englobe les condamnations pour des infractions aux lois provinciales et territoriales), elle impose néanmoins

à la commission l'obligation de prouver que la condamnation "rend le policier inapte à remplir ses fonctions". Pour remplir cette exigence, il ne suffit pas simplement de prouver l'existence de cette condamnation (peu importe l'infraction commise).

La disposition de la Nouvelle-Écosse est intéressante, par ailleurs, parce qu'elle prévoit le renvoi pour des motifs d'ordre administratif plutôt que disciplinaire en pareil cas. La condamnation pour une infraction criminelle n'est pas définie comme une faute disciplinaire, il n'est pas nécessaire de suivre la procédure disciplinaire formelle pour renvoyer l'agent, si on invoque cette disposition du règlement. Il y a cependant une certaine anomalie dans le fait que le "Code de déontologie et de discipline" énoncé dans l'article suivant du règlement prévoit la faute disciplinaire suivante:

> 5(1)j) être reconnu coupable d'un acte criminel ou d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, en vertu de toute loi du Canada, de la Province ou d'une autre province ou territoire du Canada, infraction qui rend le membre inapte à remplir ses fonctions[24].

L'effet combiné de ces deux dispositions est le suivant: la procédure disciplinaire n'a pas à être entamée si on veut renvoyer le policier parce qu'il a été reconnu coupable d'un acte criminel ou autre, mais elle doit être suivie si l'on veut appliquer une sanction moins grave.

Il existe une troisième voie, illustrée par le règlement du Service de police de Winnipeg. Il prévoit la faute disciplinaire suivante:

> 124(20) COMMETTRE UNE INFRACTION, c'est-à-dire:
>
> a) être reconnu coupable d'une infraction par une cour supérieure de juridiction criminelle, un tribunal de juridiction criminelle ou un tribunal des poursuites sommaires, si la condamnation **porte atteinte au prestige du Service**.

b) être reconnu coupable de complicité ou de connivence relativement à la perpétration d'une infraction à une loi provinciale ou fédérale".

(C'est nous qui soulignons.)

Encore une fois, il semble un peu étrange qu'il faille, aux termes de l'alinéa a) montrer que la conduite du policier a porté atteinte au prestige du Service pour établir l'existence d'une faute disciplinaire, alors que cette condition ne figure pas à l'alinéa b).

On pourrait citer beaucoup de cas pour illustrer le fait que, même si un agent de police n'a pas été reconnu coupable d'un acte criminel (par exemple, si l'accusation a été retirée) ou même si on a pu éviter que l'affaire soit portée devant une cour criminelle, il n'est pas pour autant impossible de sanctionner le policier en question parce qu'il a eu une conduite paraissant criminelle, si l'on juge qu'il s'agissait d'une "conduite déshonorante". Mais dans certains services de police, la non condamnation de l'intéressé au criminel exclut normalement l'amorce de procédures disciplinaires. Nous avons néanmoins eu connaissance d'affaires où des sanctions disciplinaires ont été imposées même après que le policier eut été acquitté par une cour criminelle, ce qui s'explique habituellement par le fait que dans certaines provinces, les critères de preuve qui s'appliquent dans les procédures disciplinaires ne sont pas aussi strictes que celles qui s'appliquent dans les poursuites criminelles. En effet, la Cour suprême du Canada a statué que les infractions disciplinaires ne doivent pas être considérées comme des "infractions" aux termes de l'article 11 de la *Charte*[55], et que la condamnation d'une personne pour un manquement grave au devoir n'exclut pas des poursuites criminelles fondées sur les mêmes faits[56]. Cependant, la Commission de police de l'Ontario, saisie d'une affaire disciplinaire, a jugé que la condamnation pour faute disciplinaire devait être rejetée lorsque la condamnation prononcée par une cour criminelle était annulée par une cour d'appel.

Dans certains cas, les codes disciplinaires décrivent explicitement les rapports entre les poursuites criminelles et la procédure disciplinaire. L'article 5 du *Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec* prévoit notamment ce qui suit:

> Un membre peut faire l'objet d'une plainte malgré qu'il ait été acquitté ou reconnu coupable par une cour de juridiction criminelle d'une infraction pour laquelle les faits qui ont donné lieu à l'acquisition sont les mêmes que ceux de la faute disciplinaire qui lui est reprochée[57].

Il ressort clairement des recherches limitées que nous avons pu effectuer que des affaires disciplinaires réelles ont été liées à la condamnation de policiers pour des actes criminels très divers, allant de la tentative de meurtre au vol à l'étalage. Cependant, les condamnations (ou les allégations) ont le plus souvent trait au vol à l'étalage, à la conduite avec des facultés affaiblies, aux voies de fait et à l'agression sexuelle.

Dans toutes ces affaires, personne ne semble douter que la condamnation pour un acte criminel suffit pour constituer une faute disciplinaire. On discute plutôt de la sanction à appliquer. Même des accusations mineures de vols à l'étalage, où les agents impliqués ont expliqué que le stress ou l'embarras était à l'origine de leur inconduite, ont entraîné le renvoi des intéressés, les arbitres faisant valoir que cette infraction suppose la malhonnêteté et rend donc le policier qui en est reconnu coupable inapte, par définition, à continuer à remplir les fonctions d'agent de police. Cependant, la Cour d'appel fédérale a récemment jugé inappropriée une telle approche générale pour la détermination de la sanction à imposer à la suite d'une faute disciplinaire. Elle a statué qu'il faut évaluer chaque affaire individuellement, à la lumière de toutes les circonstances pertinentes[58].

2) AUTRES CAS DE CONDUITE ILLÉGALE

Comme nous l'avons déjà souligné (se reporter aux dispositions des codes disciplinaires citées dans la section précédente), bon nombre de codes de discipline policière considèrent comme une faute disciplinaire spécifique le fait pour un policier d'être reconnu coupable, en vertu de lois fédérales ou provinciales, d'une infraction qui n'est pas un acte criminel. Nous avons eu connaissance de cas où des agents ont fait l'objet de sanctions pour avoir commis de telles infractions, en vertu soit de ces dispositions d'un code disciplinaire, soit des dispositions relatives à l'infraction générale de la "conduite déshonorante".

En Ontario et au Nouveau-Brunswick, par exemple, des policiers ont été sanctionnés pour avoir été reconnus coupables d'avoir chassé la nuit, ce qu'interdit une loi provinciale.

Toutefois, dans la plupart des corps policiers que nous avons visités, on nous a dit que, bien qu'il soit possible en principe de prendre des mesures disciplinaires dans des cas pareils, cela se fait rarement dans la pratique, surtout s'il s'agit d'incidents isolés (par opposition à des incidents répétés), et notamment dans les cas d'infraction mineure au code de la route, comme l'excès de vitesse. Cette tendance à ne pas intervenir s'explique par deux raisons. Tout d'abord, ces infractions sont considérées comme trop anodines pour justifier des sanctions disciplinaires. Ensuite, il est rare que les autorités du service soient mises au courant de ces incidents (surtout s'ils se produisent à l'extérieur de leur territoire) et, dans la plupart des cas, elles ne font pas d'effort particulier pour les découvrir. Il semble qu'en règle générale, l'agent n'est pas tenu de signaler ces condamnations à ses supérieurs. Nous sommes toutefois tombés sur la directive qui suit, dans le règlement d'un corps policier que nous avons visité:

> 4.2.2 MAUVAISE CONDUITE À SIGNALER
>
> Le membre doit immédiatement signaler à un de ses supérieurs ou à un membre de la division des affaires internes:
>
> - toute accusation d'infraction criminelle portée à son endroit, en exposant les circonstances qui y ont donné lieu et en nommant l'organisme ou le particulier dont elle émane;
>
> - les cas où un autre membre commet un acte ou se conduit d'une façon qui porte ou risque de porter atteinte à la réputation du service.

Bien entendu, toute infraction à ce règlement constitue en soi une faute disciplinaire distincte.

3) ACTIVITÉS POLITIQUES

On a toujours considéré une participation active à la vie politique comme incompatible avec l'exercice impartial et indépendant du pouvoir discrétionnaire, aspect essentiel du travail d'un policier. De

fait, cette fameuse "indépendance" de la police a généralement été justifiée par le besoin de protéger l'exercice des pouvoirs policiers contre toute "ingérence politique"[59]. En dépit du consensus général sur la nécessité de ne pas associer les activités politiques et les fonctions policières, ce n'est que très récemment que bon nombre de forces de l'ordre ont intégré à leurs codes de discipline l'interdiction expresse, pour les agents, de se livrer à des activités politiques, qu'ils soient de service ou non. Nous avons même été quelque peu étonnés de découvrir que beaucoup de codes de discipline policière ne renferment pas cette interdiction, et nous n'avons trouvé qu'un seul cas où un agent a été accusé d'avoir commis une faute disciplinaire par suite de ses activités politiques.

Le *Règlement* 791 de la *Loi sur la police* de l'Ontario prévoyait ce qui suit à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario:

> 62. Aucun membre du Service ne doit...
>
> b) prendre part à des activités politiques ou remplir une fonction officielle dans un parti, mais cela ne limite en rien son droit d'avoir des opinions politiques personnelles ou de voter;[60]

Cependant, les membres de la Police provinciale sont des "employés de la Couronne", assujettis à la *Loi sur la fonction publique* de l'Ontario. En vertu de cette loi, tout employé de la Couronne, sauf les sous-ministres et d'autres fonctionnaires désignés dans les règlements découlant de la *Loi*, peut se porter candidat à une fonction élective municipale, provinciale ou fédérale, sous réserve de certaines conditions (articles 11 et 12). L'article 12 stipule ce qui suit:

> 12. Sauf pendant le congé accordé aux termes du paragraphe (2), un employé de la Couronne ne doit pas:
>
> a) poser sa candidature à une élection provinciale ou fédérale ou exercer les attributions de représentant élu à la législature d'une province ou au Parlement du Canada;
>
> b) solliciter des fonds pour le compte d'un parti politique provincial ou fédéral ou de l'un de leurs candidats (sic); ou

c) dans le cadre de ses fonctions au service de la Couronne, se prêter à des activités politiques[61].

Le paragraphe 2 stipule que seuls les employés de la Couronne qui ne sont pas sous-ministres ou désignés dans le règlement peuvent demander un congé de ce genre.

En 1980, les agents de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) n'étaient pas désignés dans le règlement. Un agent a donc demandé et obtenu un congé dans l'intention de se porter candidat du parti conservateur aux élections fédérales de la même année. Il n'a pas été élu et, lorsqu'il a repris ses fonctions à la PPO, il a été accusé de "conduite déshonorante" pour avoir mené des activités politiques. Il a déposé un grief auquel l'arbitre a fait droit, reconnaissant l'existence d'un conflit entre les dispositions du *Règlement 791* et celles de la *Loi et du Règlement sur la fonction publique*. L'arbitre a conclu que l'agent avait le droit de demander un congé et de se présenter aux élections. L'accusation de manquement à la discipline portée contre lui a été suspendue en attendant le règlement du grief et, à notre connaissance, aucune mesure n'a été prise par la suite. En 1983, la Cour divisionnaire de l'Ontario a confirmé cette opinion concernant le conflit entre les dispositions du *Règlement 791* et celles de la *Loi sur la fonction publique*[62]. Le gouvernement de l'Ontario a réagi toutefois à cette situation en désignant les agents de la Police provinciale de l'Ontario dans le règlement de la *Loi sur la fonction publique*, de sorte qu'ils ne puissent plus se porter candidats à des charges électives, qu'ils soient ou non en congé. En vertu de l'article 38 de l'*Ontario Municipal Act*[63] un employé d'une municipalité peut demander de prendre congé pour se porter candidat à une fonction élective municipale, mais si cet employé se fait élire, il doit résigner. En 1985, un policier du Service régional de Durham a demandé un congé, il a été élu à une fonction municipale et a démissionné. Il a, par la suite, intenté un procès contre le fait qu'il avait été forcé à démissionner. Ce procès a été réglé par un règlement hors cour selon lequel on lui a permis de retirer sa démission et de prendre un congé sans solde durant la période de sa fonction élective.

Aujourd'hui, aux termes de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, "Aucun agent de police municipal ne doit participer à des activités politiques, à l'exclusion de celles que permettent les

règlements"[64]. Toutefois, au moment de la rédaction du présent document, les nouveaux règlements n'avaient pas encore été publiés.

Une réglementation des activités politiques des agents de police, en période de service ou non, se retrouvait dans le *Code de déontologie de la Sûreté du Québec*. En effet, en vertu de l'article 21:

> 21. Le membre doit faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions.
>
> Constitue notamment une faute disciplinaire:
>
> a) le fait d'être présent en uniforme à une assemblée politique, à moins d'être en devoir sur les lieux;
>
> b) le fait de ne pas faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques;
>
> c) le fait, en période électorale, d'exprimer publiquement ses opinions politiques, de solliciter des fonds pour un candidat à une élection, une instance politique ou un parti politique, ou de s'afficher publiquement comme appuyant un candidat à une élection ou un parti politique[65].

D'après ce que nous avons pu constater, très peu de corps de police municipaux interdisent aussi explicitement à leurs membres de se livrer à des activités politiques. Bien au contraire, on nous a informés de nombreux cas où des agents de police remplissent des charges électives (à titre de membres de conseils municipaux ou de conseils scolaires, par exemple) dans des municipalités voisines de celles où ils exercent leurs fonctions de policiers. On nous a même parlé d'un agent qui siège à la commission de police locale dans une municipalité avoisinante.

En 1980, un agent du service de police de la région de Niagara a été autorisé par son chef à se porter candidat au conseil scolaire d'un comté compris dans le territoire du service. À l'époque, la presse a rapporté les propos du chef de police, qui aurait donné sa permission pour la raison suivante:

> Il ne s'agit pas d'une charge politique. Les policiers ont le même sens du devoir que n'importe quel citoyen, mais ils ne doivent pas oublier qu'ils demeurent policiers 24 heures sur 24. Je n'autoriserais personne à présenter sa candidature à un poste de conseiller

régional, dont les fonctions l'obligeraient, par exemple, à voter le budget du service de police[66].

Les agents de police supérieurs semblent toutefois convenir qu'il n'est pas de mise pour un policier de se porter candidat à une fonction politique ou d'assumer des fonctions de cet ordre dans la région où il travaille, et beaucoup iraient jusqu'à interdire complètement ces activités politiques. Certaines personnes aux États-Unis croient que la participation des policiers dans le processus politique est plutôt avantageuse que préjudiciable. Le professeur William Ker Muir, Jr. souligne que la participation des policiers dans le domaine politique améliore le débat public concernant les questions policières. Cette participation mène à une institution policière plus ouverte où les chefs s'orientent davantage à la collectivité que seulement à la police, mettent en valeur la communication et l'habileté en matière de négociations, et suppriment le cynisme touchant le bien et le mal du monde qui nous entoure[67].

La faveur dont jouit actuellement l'orientation "communautaire" des services de police nous oblige toutefois à remettre sérieusement en question cette position. Plus précisément, on peut se demander à quel moment la participation à des activités ou à des organismes communautaires prend un caractère suffisamment "politique" pour être incompatible avec l'exercice indépendant et impartial des pouvoirs policiers.

Lors d'un colloque sur des services de police à orientation communautaire qui a eu lieu au Collège canadien de la police en 1986, l'un des plus éminents partisans américains des services de police communautaires relatait les débuts de l'application de cette formule à Flint, au Michigan. Il décrivait comment certains agents avaient obtenu plus d'autonomie et de latitude pour établir des liens avec le milieu et élaborer des solutions axées sur les problèmes plutôt que sur les incidents, de concert avec la population locale. Les agents de police étaient incités à devenir des "intervenants sociaux actifs" dans le milieu. Tout semblait bien se dérouler jusqu'au jour où on a vu un agent, qui n'était pas de service ni en uniforme, à la tête d'une manifestation d'habitants de l'endroit qui se dirigeaient vers l'hôtel de ville pour exiger un meilleur service d'enlèvement des ordures ménagères. Le conférencier a fait remarquer que c'est à ce moment-là

que les autorités policières se sont rendu compte que l'orientation communautaire de la police pouvait réserver des surprises!

Par ailleurs, il faut également déterminer dans quelle mesure l'interdiction de mener des activités politiques est conforme aux principes d'égalité et de liberté d'expression et d'association garantis par la *Charte*. Fait digne de mention, la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité des dispositions précitées de la *Loi sur la fonction publique* de l'Ontario[68]. Dans *Osborne c. Canada*[69], toutefois, la Cour d'appel fédérale a jugé que l'article 33 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (fédérale)[70] interdisant aux fonctionnaires de travailler pour le compte de partis politiques contrevenait à la *Charte* et était donc invalide du point de vue constitutionnel. La Cour suprême du Canada est maintenant saisie de l'appel.

Ces affaires ne règlent cependant pas la question de savoir si des restrictions moins sévères à l'égard de l'activité politique, comme celles que prévoient les règlements de l'Ontario et du Québec cités précédemment, seraient jugées conformes à la *Charte*. À notre connaissance, aucune de ces dispositions n'a encore été contestée devant les tribunaux.

4) EMPLOI SECONDAIRE ET ACTIVITÉS COMMERCIALES

C'est relativement à cet aspect de l'activité des policiers en dehors des heures de service que l'écart entre l'usage et les politiques officielles (et parfois même la loi) semble le plus grand. De nombreuses dispositions législatives et les politiques de beaucoup de services policiers interdisent aux agents de police d'occuper un autre emploi, dit "secondaire", quel qu'il soit. Toutefois, les cadres supérieurs de tous les corps policiers que nous avons interrogés reconnaissent qu'il est fréquent pour leurs membres d'occuper un emploi "secondaire" ou de mener une activité commerciale. Dans la pratique, il semble que l'interdiction ou la réglementation de l'emploi secondaire ou de l'activité commerciale des policiers n'est appliquée que

lorsque la situation crée un problème aux yeux des cadres supérieurs. Pour le reste, la dérogation à la règle officielle semble couramment admise et tolérée.

On discerne clairement deux tendances. La première consiste à délaisser l'interdiction catégorique en faveur de la réglementation. La deuxième correspond à une évolution: alors qu'auparavant toute intervention dans ce domaine était laissée à la discrétion du chef de police (les emplois parallèles ou les activités commerciales n'étant permis que sur approbation du chef, et aucune règle officielle ne guidant ce dernier à cet égard), on opte à présent de plus en plus souvent pour des politiques formelles et détaillées.

Les emplois secondaires et les activités commerciales sont encore officiellement interdits aux membres de bon nombre de corps policiers au Canada. À titre d'exemple, le *Code de déontologie de la Sûreté du Québec* stipule ce qui suit:

> 22. Les membres de la Sûreté s'occupent exclusivement du travail de la Sûreté et des devoirs de leurs fonctions. Ils ne peuvent remplir aucun autre emploi ni se livrer, directement ou indirectement, à aucun commerce[71].

Il est difficile de savoir si, et dans quelle mesure, les mots "directement ou indirectement" interdisent aux agents de faire des placements sans lien de dépendance ou de posséder d'autres intérêts commerciaux (des actions ou des placements dans des entreprises appartenant à des membres de leur famille, par exemple). Nous n'avons pu vérifier dans quelle mesure la Sûreté du Québec veille au respect de cette interdiction générale.

On retrouve aujourd'hui plus communément des dispositions réglementaires générales comme la suivante, tirée du *Règlement 791* de la *Loi sur la police* de l'Ontario:

> 29. Sauf avec le consentement du chef de police, obtenu conformément aux règlements de la commission de police ou du conseil municipal, selon le cas, les membres d'un service de police ne peuvent se livrer, directement ou indirectement, à d'autres occupations ou professions, et doivent consacrer tout leur temps et toute leur attention au corps dont ils font partie[72].

En vertu de pareils règlements, il incombe donc aux autorités dont relève la police (le conseil municipal ou la commission de police) de déterminer s'il y a lieu d'imposer au chef des lignes directrices à cet égard ou de laisser la question à son entière discrétion.

Comme nous l'avons déjà signalé, la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse oblige désormais toutes les autorités municipales dont relèvent des services de police dans cette province à édicter des lignes directrices au sujet de l'emploi secondaire de leurs membres. Il est stipulé ce qui suit:

> (3) Le chef détermine si l'emploi secondaire constitue du service supplémentaire ou un emploi parallèle, et si un type donné d'emploi exercé en dehors des heures de service est permis ou interdit, compte tenu des lignes directrices à cet égard[73].

La Commission de police de la Nouvelle-Écosse a élaboré une politique type à cet égard (ainsi qu'une politique type concernant l'emploi en dehors des heures de service) pour guider les autorités policières municipales. Cette politique se lit comme suit:

> L'emploi exercé en dehors des heures de service désigne toute occupation non liée au travail de policier à laquelle se livre un membre d'un service municipal de police quand il n'est pas en devoir.
>
> Un membre d'un corps policier municipal ne peut, contre rémunération ou autrement, quand il n'est pas de service, effectuer du travail susceptible de nuire à la réputation de son corps policier ou à l'exercice de ses fonctions d'agent de police.
>
> Un membre ne doit participer à aucune campagne de souscription ni à des activités de sollicitation, ni être partie à un contrat ou travailler contre rémunération pour un membre du public si ses activités risquent de déshonorer le corps policier ou de contrevenir à un article du code de déontologie et de discipline, tel qu'il est exposé à la partie 2 du Règlement pris en vertu de la *Loi de police*.
>
> Un membre d'un corps policier municipal ne doit pas transmettre de documents à caractère civil, travailler comme détective ou gardien privé, ni servir d'intermédiaire pour l'embauchage de détectives ou de gardiens privés, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la municipalité pour laquelle il travaille. **[Une note en bas de page fait remarquer que, comme dans la plupart des autres provinces, la prestation, par des agents de police, de services de sécurité privés à contrat (mais non internes) est interdite par les dispositions réglementaires relatives à ces services.]**

> Un membre d'un service de police municipal ne doit porter aucun article de son uniforme lorsqu'il exerce un autre emploi, en dehors de ses heures de service[74].

Nous avons consulté bon nombre des politiques régissant l'emploi secondaire édictées par des autorités policières municipales en vertu de l'article 21 de la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse. La plupart, mais non toutes, s'inspiraient fortement de la politique type de la Commission de police de la Nouvelle-Écosse décrite ci-dessus, ce qui permettait d'assurer une grande uniformité à cet égard, du moins sur le plan de la politique officielle, entre les corps policiers de toute la province. (Bien entendu, les services de police de la GRC, retenus à contrat par la province, ne sont pas assujettis à ces politiques.)

Il y a lieu de noter que les politiques de la Nouvelle-Écosse ne concernent que l'emploi secondaire et ne traitent aucunement des placements ou des activités commerciales, qui demeurent en grande partie non réglementés par des politiques formelles. Des membres des corps policiers que nous avons rencontrés en Nouvelle-Écosse nous ont appris que ces aspects sont plutôt réglementés de façon officieuse par les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts que les administrations municipales édictent à l'intention de tous leurs employés. On nous a dit la même chose dans bon nombre d'autres régions, où le fait d'être policier et de se livrer en même temps à des activités commerciales ou financières n'est pas officiellement réglementé par des directives écrites émanant des services de police ou des autorités dont ils relèvent.

Nous avons remarqué que, même quand il existait des directives officielles à ces égards, elles semblaient avoir été interprétées d'une façon extrêmement laxiste dans certains cas. À titre d'exemple, nous avons appris qu'un agent de police, ayant retenu les services de ses collègues en dehors des heures de service, donnait à contrat une formation de survie des patrouilleurs aux membres de son propre service et à d'autres services de police de l'endroit. Son emploi normal consistait à donner des cours de tir aux policiers de son service. Or, cette activité lucrative qu'il exerçait en dehors de ses heures de service était apparemment approuvée non seulement par son propre corps policier mais également par la commission de police provinciale, qui faisait en sorte que les services privés de ce policier puissent être offerts à d'autres services de police. Même si les autorités admettaient dans une certaine mesure que ce type d'activité

commerciale exercée en dehors des heures de service pouvait créer un grave conflit d'intérêts, elles justifiaient apparemment la situation par l'impossibilité d'obtenir cette formation auprès d'autres organismes de la province. Dans ces circonstances, les risques de conflit d'intérêts étaient compensés par les avantages que tiraient des services en question les corps policiers de la province.

Un autre cas qu'on nous a relaté concernait un agent de police qui vendait des uniformes et de l'équipement. Il comptait au nombre de ses clients son propre corps policier. Apparemment, cette situation n'était pas perçue comme un conflit d'intérêts inacceptable et le service de police ne voyait pas la nécessité d'y remédier.

Dans un troisième cas, le président d'une association municipale de policiers exploitait une entreprise fournissant à contrat des services d'agents de police en dehors de leurs heures de travail (membres de l'association en question) pour surveiller les magasins provinciaux d'alcool. Aux termes du contrat, le taux de rémunération de ces services devait être le taux de rémunération des heures de travail supplémentaires que les agents de police recevaient dans l'exercice de leurs fonctions normales. Ce taux était bien entendu déterminé par une convention collective négociée par l'association de policiers et les autorités dont relevait le service de police. L'agent en question a depuis quitté le service, mais il a exercé ces activités pendant plusieurs années sans s'attirer la réprobation des autorités.

D'autres corps policiers définissent plus explicitement encore les types d'emplois parallèles ou d'activités commerciales acceptables. En juin 1985, la Commission de police de Calgary a inclus les dispositions suivantes dans le Manuel d'administration du service de police municipal:

87.0 ACTIVITÉS COMMERCIALES

87.1 Un membre ne doit investir dans aucune des activités ou entreprises commerciales ci-après décrites, ni accepter de remplir à temps partiel aucune des fonctions suivantes:

(i) agent de recouvrement;
(ii) dépisteur;
(iii) veilleur, gardien de sécurité, ou autre poste lié à la sécurité;

(iv) chauffeur de taxi ou de limousine, ou propriétaire ou exploitant d'un service de taxis ou de limousines;
(v) propriétaire, exploitant ou employé d'un débit de boissons;
(vi) propriétaire, exploitant ou employé d'une maison de jeu;
(vii) expert ou enquêteur en assurance;
(viii) détective privé;
(ix) escorte ou employé d'une agence d'escorte;
(x) huissier;
(xi) chauffeur ou gardien de voiture blindée;
(xii) garde du corps;
(xiii) toute fonction nécessitant le port d'une arme.

87.2 Un membre peut investir dans une entreprise ou une activité qui n'est pas énumérée à l'article 87.1, et peut exercer à temps partiel des fonctions qui ne sont pas énumérées à l'article 87.1, sous réserve des conditions suivantes:

(i) que son efficacité en tant qu'agent de la paix ne s'en trouve pas diminuée;
(ii) que ses activités commerciales ou que son emploi à temps partiel n'entrent pas en conflit avec ses responsabilités d'agent de la paix; et
(iii) que ses activités commerciales ou que son emploi à temps partiel ne déprécient pas son rôle d'agent de la paix ni le corps policier dont il relève.

87.3 Avant d'investir dans une entreprise commerciale ou d'accepter un emploi à temps partiel visé par l'article 87.2, le membre doit demander et obtenir l'autorisation du chef de police. Les demandes doivent être présentées par écrit, indiquer le nom et l'adresse de l'employeur ou du propriétaire de l'entreprise, et décrire les fonctions et responsabilités que le membre sera appelé à assumer.

87.4 Quand le chef de police informe le membre que sa demande d'investir dans une entreprise ou d'accepter un emploi à temps partiel est rejetée en vertu des dispositions de l'article 87.2, il peut, dans les trente jours qui suivent, en appeler à la Commission.

87.5 Un membre ne doit jamais, sous aucun prétexte, avoir recours aux ressources du corps policier pour mener une activité ou une entreprise commerciale ou pour exercer un emploi à temps partiel.

87.6 Tout membre qui, au moment où la présente modification entre en vigueur, exerce à temps partiel des fonctions visées par l'article 87.1 doit cesser ses activités ou se défaire de ses intérêts commerciaux, selon le cas, dans les douze mois qui suivent la date d'entrée en vigueur de cette modification.

Ce texte constitue la tentative la plus poussée de réglementer l'emploi ou l'activité commerciale exercée en dehors des heures de service qui ait jamais été entreprise par un corps policier canadien. Comme nous l'avons signalé plus haut, ce nouveau règlement a été contesté sans gain de cause dans *Calgary Police Association*. La Cour d'appel de l'Alberta a confirmé le jugement rendu par un tribunal inférieur, statuant que le règlement était constitutionnel, légitime et qu'il ne contrevenait pas à la *Charte*. La Cour d'appel a conclu à l'unanimité ce qui suit:

> ... nous estimons que les restrictions visant toute activité parallèle prévue dans le code de discipline d'un corps policier moderne sont des ententes contractuelles internes qui peuvent être négociées et modifiées par les parties intéressées[75].

Depuis, la Police provinciale de l'Ontario a adopté un règlement qui s'inspire fortement de celui de Calgary.

Bien entendu, des règlements de ce type peuvent donner lieu à deux fautes disciplinaires distinctes: celle d'exercer un emploi secondaire ou des activités commerciales sans l'autorisation requise (normalement celle du chef) et celle d'exercer un emploi secondaire ou une activité commerciale considérés comme inacceptables.

D'un point de vue réaliste, le second type de faute n'est susceptible d'être commis que dans les corps policiers (peu nombreux à présent) où il n'est pas nécessaire d'obtenir d'autorisation pour occuper un emploi secondaire ou pour se livrer à des activités commerciales. Il s'agit alors de déterminer si un type donné d'emploi ou d'activité commerciale est compatible avec l'exercice à temps plein du métier de policier. D'après les entrevues que nous avons menées, il semble que les trois critères exposés dans l'article 87.2 de la politique du service de police de Calgary (précitée) résument bien les principales préoccupations des corps policiers dans ce domaine: que les activités secondaires ne nuisent pas au rendement de l'agent (de longues heures de travail ou des exigences physiques risquant d'épuiser l'énergie de l'agent qui ne pourra plus bien jouer son rôle de policier), que les activités en question ne soient pas en conflit avec le travail de policier (bien entendu, cela dépend des responsabilités de l'agent) et qu'elles ne ternissent pas la réputation de l'agent ou de son corps policier.

On dispose de peu de jugements écrits détaillés sur ces questions. Cela semble attribuable au fait qu'il est relativement facile de prouver qu'un agent n'a pas obtenu l'autorisation requise pour exercer un emploi secondaire ou des activités commerciales et que, par conséquent, les tribunaux ont rarement l'occasion de se prononcer sur des questions d'une portée plus vaste. Mentionnons toutefois un cas récent de conflit implicite entre deux organismes gouvernementaux. Un policier du Manitoba avait fait des

démarches pour s'inscrire comme agent d'immeubles dans l'intention de vendre des biens immobiliers à temps partiel, durant ses moments libres. La Commission des valeurs mobilières du Manitoba a été saisie de sa demande. Le règlement de son corps policier interdisait aux membres de travailler pour un autre employeur que la municipalité, et le registrateur nommé en vertu de la *Loi sur les courtiers en immeubles*[76] l'avait informé que sa demande ne serait agréée que s'il prouvait qu'il avait obtenu l'autorisation de son chef de police. Il avait alors demandé et obtenu cette autorisation. Toutefois, en la lui donnant, le représentant du chef avait attiré son attention sur la règle concernant l'emploi secondaire. Apparemment, la Commission des valeurs mobilières avait depuis longtemps pour politique de ne pas accorder de permis aux agents de police à cause de cette règle. Une fois informé de cette politique, l'agent a retiré sa demande et a reçu, peu après, une lettre du registrateur:

> À mon avis, il n'est pas convenable qu'une personne qui jouit d'une certaine autorité à cause de ses fonctions d'agent de police et d'agent de la paix, traite aussi avec les membres du public à titre d'agent immobilier. Il s'agit là d'une politique depuis longtemps établie par mon bureau.

Toutefois, quelques mois plus tard, l'agent a postulé de nouveau en joignant, à l'appui de sa demande, une lettre d'une société immobilière qui signalait a) que le corps policier visé ne s'opposait pas à la demande et était disposé à tolérer qu'un de ses membres travaille à son propre compte mais non pour d'autres, b) que le président de la Commission de police du Manitoba avait déclaré qu'il ne s'opposait pas à la demande et qu'il n'y voyait aucun obstacle sur le plan juridique, et c) qu'un autre agent de police de la province était déjà inscrit comme agent d'immeubles, et qu'il était en règle. Le registrateur a renvoyé l'affaire à la Commission des valeurs mobilières pour qu'elle en décide. La Commission a rejeté la demande du policier, déclarant ce qui suit:

> La politique [de ne pas accorder de permis à des agents de police] vise à protéger la population contre tout méfait pouvant découler de la position qu'occupe ou que semble occuper une personne. Les agents de police ont un statut particulier dans la société et sont perçus de diverses façons. En raison de cette situation, un agent pourrait inconsciemment exercer des pressions sur certaines personnes, ou encore, d'autres pourraient tenter de se servir de lui à leur avantage. La politique a été conçue pour prévenir de tels problèmes. De l'avis de la Commission, la politique est toute aussi pertinente et nécessaire aujourd'hui qu'elle l'était il y a quatorze ans.

L'agent en a appelé de la décision de la Commission à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, qui lui a donné raison et a ordonné à la Commission de l'agréer à titre d'agent d'immeubles. Le juge Coleman a tenu les propos suivants:

> À mon avis, la Commission a fait erreur en refusant d'accorder un permis au demandeur uniquement à cause d'une politique qui a été uniformément appliquée à l'ensemble des agents de police, sans juger du bien-fondé de la demande, sur une base individuelle. En outre, je considère, en toute différence, que cette politique générale est discriminatoire et que ni le registrateur, ni la Commission n'ont prouvé qu'elle était de nature à sauvegarder l'intérêt public, comme il leur incombait de le faire[77].

En rendant son jugement, le juge Coleman a souligné que la question de savoir si l'exercice des fonctions d'agent d'immeubles contrevenait au règlement du corps policier interdisant tout emploi secondaire "ne regardait que l'agent de police et son employeur"[78] et n'aurait pas dû être prise en considération par la Commission. Il a qualifié d'hypothétiques les raisons invoquées par la Commission pour justifier sa politique, faisant remarquer qu'aucune plainte n'avait jamais été déposée contre l'agent de police auquel l'adjoint du registrateur avait "involontairement" émis un permis, en contravention de la politique. Il a signalé également que, "en raison de leur formation et de leur expérience spécialisées, les agents de police ont l'habitude de traiter avec le public, et en particulier, de prêter attention aux détails et de faire preuve d'intégrité, qualités qui, en plus d'être d'excellents atouts pour un agent d'immeubles, servent les intérêts du grand public". Il a ajouté que "l'agent ne serait pas en uniforme lorsqu'il exercerait ses fonctions d'agent d'immeubles et il n'aurait pas besoin de révéler son identité d'agent de police"[79]. Le juge a également signalé que les enseignants, qui pouvaient exercer des fonctions de directeur ou de directeur-adjoint d'école, et occuper ainsi des postes de responsabilité et d'autorité au sein de la collectivité, n'étaient pas visés par pareille interdiction.

Évidemment, on peut se demander si la Cour aurait pris la même position si on avait prouvé que le corps policier dont l'agent était membre s'opposait à l'octroi du permis. L'affaire revêt une certaine importance, toutefois, parce qu'elle montre que les tribunaux, s'ils en ont l'occasion, pourraient exiger que

soient justifiées même les règles les plus claires interdisant aux policiers l'exercice de tout emploi secondaire. À cet égard, on peut interpréter ce jugement comme traduisant la volonté de traiter le plus possible les agents de police comme les autres travailleurs. Autrement dit, même si les exigences légitimes liées au travail d'un policier peuvent différer de celles qui s'appliquent à d'autres emplois, on s'attendra néanmoins à ce que les restrictions imposées aux agents de police, relativement aux emplois et aux activités commerciales qu'ils peuvent exercer en dehors de leurs heures de service, soient justifiées en regard de ces exigences, et non simplement imposées par le décret d'une autorité exécutive, tout comme elles doivent être justifiées, en vertu des principes de la *common law*, dans le cas des autres travailleurs (se reporter à l'affaire *Millhaven*).

Il ne faudrait toutefois pas donner trop de poids à la décision du juge Coleman dans l'affaire *Partridge*, particulièrement à la lumière du jugement unanime de la Cour d'appel de l'Alberta, qui a confirmé la validité de la politique générale de la Commission de police de Calgary, relativement à l'emploi secondaire, dans l'affaire *Calgary Police Association*. Le juge McClung a conclu que les règles édictées par la Commission étaient autorisées par la *Police Act* de l'Alberta et que leur application ne contrevenait à aucune règle de justice naturelle[80]. Il a par ailleurs déclaré que l'on pouvait aisément justifier ces règles, puisqu'elles visaient à "prévenir des conflits avec les devoirs et responsabilités reconnus des agents de police en général", et qu'elles ne pouvaient être considérées comme illégitimes ou incompatibles avec la *Charte*[81].

Toutefois, il convient de noter que, dans son bref jugement, la Cour est parvenue à cette conclusion sans examiner les règles en question dans les détails. Par conséquent, les raisons qu'un employeur pourrait légitimement invoquer pour interdire chacun des types d'emploi et d'activités commerciales visés par le règlement n'ont pas été abordées. Il s'agit peut-être là d'une faille de ce jugement, qui pourrait être exploitée dans l'avenir, lors d'un autre litige.

5) ACTIVITÉS DOMESTIQUES ET SOCIALES

Comme nous l'avons déjà signalé, la faute disciplinaire de la conduite déshonorante ou honteuse est définie d'une façon si large qu'elle peut s'appliquer à d'innombrables comportements, manifestés en public ou en privé, en dehors des heures de service. Effectivement, nous avons eu connaissance, dans le cours de nos recherches et de nos entrevues, d'une incroyable diversité de cas de conduite déshonorante: une policière qui a posé nue pour un magazine (il ne s'agit pas d'une affaire canadienne), un agent qui a cohabité avec une adolescente de 16 ans dans une petite ville, un policier qui s'est livré à des actes homosexuels dans des toilettes publiques, des agents de police qui ont peint des graffiti obscènes sur la clôture d'un voisin, et plusieurs autres cas où des agents ont été sanctionnés pour avoir fréquenté des criminels notoires ou d'autres individus "indésirables" (comme des prostituées). Beaucoup d'agents ont fait l'objet de mesures disciplinaires pour avoir tenu des propos obscènes ou insultants, pour s'être enivrés ou pour avoir affiché une conduite déréglée en public. De même, plus récemment, des agents ont fait l'objet de mesures disciplinaires après avoir été reconnus coupables de harcèlement sexuel et de racisme en dehors des heures de service.

S'il est vrai que naguère, certaines orientations et pratiques sexuelles (comme l'homosexualité) auraient sans aucun doute été considérées par des corps policiers comme une conduite honteuse ou déshonorante, même en privé et même en dehors des heures de service, les lois protégeant les droits de la personne empêcheraient aujourd'hui l'adoption de mesures disciplinaires en pareils cas dans la plupart des services de police. Bien entendu, cela ne signifie pas que ces comportements sont entièrement tolérés, et encore moins encouragés, par les corps policiers. Une agente supérieure de police fait actuellement l'objet de poursuites disciplinaires en Angleterre pour s'être baignée en sous-vêtements dans la piscine d'un homme d'affaires, pendant qu'elle était de service. Toutefois, elle a de son côté porté plainte contre le service de police dont elle relève, alléguant qu'il a constamment fait preuve de discrimination à son endroit, sur le plan de l'emploi, parce qu'elle est une femme[82].

Outre la faute largement définie de la conduite déshonorante -- qui oblige du moins le corps policier à prouver que ladite conduite de l'agent en dehors de ses heures de service était incompatible avec les intérêts légitimes du corps policier, ce en quoi elle est comparable aux règles de conduite qui s'appliquent à d'autres travailleurs -- certains codes disciplinaires prévoient d'autres infractions, définies en termes tout aussi généraux, sans exiger la preuve d'un rapport logique entre la conduite réprouvée et les intérêts du corps policier. Par exemple, en vertu des règlements du service de police de Winnipeg, commet une faute tout agent qui, en uniforme et en public, de service ou non, fume du tabac ou mastique du chewing-gum.

Quant au racisme et au sexisme, beaucoup de services de police, soucieux d'établir des relations communautaires harmonieuses, ont édicté des politiques interdisant expressément aux agents d'avoir des comportements racistes ou sexistes pendant ou après leurs heures de service. Le *Règlement 24* de la police de la Communauté urbaine de Toronto est considéré comme un modèle à cet égard. En plus de mettre les membres du service en garde contre toute manifestation ou expression de préjugés, de racisme, de discrimination et de harcèlement sexuel ou racial, le règlement précise ce qui suit:

> Les membres de la police sont des représentants du gouvernement et constituent des symboles de stabilité et d'autorité sur lesquels le public peut compter. En tant que tels, ils doivent reconnaître que la dignité individuelle est vitale à un régime juridique libre et que, même si nous devons tous obéir aux lois, chacun a le droit d'être traité avec dignité par les personnes chargées de faire appliquer ces lois. Par conséquent, les membres de la Police <u>doivent toujours, qu'ils soient de service ou non</u>, éviter un comportement ou des paroles qui nuisent à leur réputation, à celle de la Police, de la Corporation de la communauté urbaine, ou de toute autre personne ou entité chargée de l'administration de la justice."
>
> C'est nous qui soulignons

Le règlement précise que les membres qui contreviennent à cette Déclaration de préoccupation et d'intention feront l'objet de sanctions disciplinaires.

La réglementation du lieu de résidence des agents peut, elle aussi, considérablement affecter leur vie privée. La plupart des corps policiers exigent que leurs agents habitent soit dans la municipalité qui les emploie, soit à proximité (la distance étant précisée). Les agents de police qui ont contesté devant les

tribunaux des règlements de ce type ont été déboutés[83]. Par ailleurs, la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a statué en 1987 que de tels règlements ne violaient pas le droit à la mobilité des policiers, garanti par l'article 6 de la *Charte*[84].

Les responsables des affaires internes nous ont invariablement déclaré que la faute disciplinaire consistant à fréquenter des criminels notoires est particulièrement difficile à prouver, puisqu'il est très difficile de réfuter des explications apparemment innocentes. On nous a raconté par exemple un cas, guère exceptionnel, où un agent mordu du conditionnement physique fréquentait un gymnase de la localité quand il n'était pas de service. Le corps policier savait, tout comme lui, que le gymnase était exploité et fréquenté par des criminels notoires, et ses supérieurs lui ont enjoint de ne plus fréquenter cet établissement. Le policier a insisté sur le fait qu'il n'y allait que pour s'entraîner et qu'il ne pouvait avoir accès ailleurs à des équipements semblables. Apparemment, ses supérieurs ont jugé qu'une accusation de faute disciplinaire serait trop difficile à défendre dans les circonstances.

Par ailleurs, il est souvent tout aussi difficile de réfuter les dires d'un agent qui prétend fréquenter des criminels pour leur soutirer des renseignements ou pour nouer des liens avec un informateur. Puisque cela suppose que l'agent exerce des activités policières, on peut corriger la situation et éviter toute fréquentation ultérieure des criminels en question en ordonnant à l'agent de cesser de s'adonner à ce type d'enquête. De tels ordres donnés par un supérieur ont été reconnus comme légitimes par l'appareil judiciaire[85]. Si l'agent continue malgré tout à fréquenter des criminels, on peut alors l'accuser d'insubordination.

6) DIVULGATION INDUE D'INFORMATION POLICIÈRE

Dans tous les corps policiers du Canada, la divulgation injustifiée d'information policière constitue une faute disciplinaire, désignée dans les codes disciplinaires sous différentes appellations: divulgation indue de renseignements, abus de confiance ou divulgation de renseignements confidentiels. L'interdiction de révéler les renseignements dont dispose la police figure également dans les règlements qui portent sur la

diffusion de nouvelles et d'information ainsi que dans les politiques des corps policiers concernant les relations avec les médias.

L'une des déclarations les plus détaillées sur la divulgation indue d'information policière figure dans les *Municipal Police Disciplinary Regulations* de l'Alberta, où "l'abus de confiance" est défini de la façon suivante:

> Est coupable d'abus de confiance quiconque
>
> (i) divulgue un renseignement qu'il avait le devoir de garder secret,
>
> (ii) prévient, directement ou indirectement, une personne contre qui un mandat ou une assignation a été ou est sur le point d'être émise, sauf dans l'exécution légale du mandat ou de l'assignation,
>
> (iii) sans l'autorisation voulue d'un officier supérieur ou en contravention d'une règle du service de police dont il est membre, communique aux représentants des médias ou à toute personne non autorisée une affaire qui touche le service de police;
>
> (iv) sans l'autorisation voulue d'un officier supérieur, montre à une personne qui ne fait partie du service de police un livre, un texte écrit ou imprimé, un document ou un rapport qui appartient au service de police ou dont il a la garde;
>
> ...[86]

Bien que la plupart des dispositions soient loin d'être aussi détaillées que celles-ci, elles interdisent dans la plupart des cas la divulgation orale ou écrite de renseignements confidentiels au public ou aux journalistes de la presse écrite, radiodiffusée ou télévisée, de même qu'à toute personne non autorisée.

Dans certains cas, il est expressément interdit de permettre à des personnes non autorisées d'examiner des renseignements confidentiels ou d'y avoir accès. Dans un cas porté à notre connaissance dans le cadre de l'étude, un jeune policier a été accusé et reconnu coupable de "conduite déshonorante" pour avoir amené son amie au poste de police pendant qu'il n'était pas de service. Il a ouvert en sa présence un coffre-fort contenant des renseignements confidentiels (dont des renseignements sur des informateurs) et lui a fait visiter la salle des pièces à conviction et la salle d'exercices. Dans sa décision,

l'officier chargé du procès a déclaré qu'il comprenait "qu'un jeune agent de police veuille impressionner une jeune femme par son rôle de policier", mais qu'une telle conduite était néanmoins inexcusable.

En règle générale, la divulgation de tout renseignement lié à la police est jugée "indue" quand elle risque de nuire à la bonne marche des opérations du service ou quand elle se fait sans l'autorisation voulue. Évidemment, les corps policiers qui sont dotés de politiques claires et explicites dans ce domaine (par exemple, d'une politique sur les relations avec les médias) ont plus de facilité à déterminer, dans un cas précis, si la divulgation d'un renseignement était autorisée ou non.

L'une des formes les plus graves de divulgation indue d'information policière consiste à prévenir un ami ou un parent qu'il ou elle fait l'objet d'une enquête policière. Dans une affaire portée à notre connaissance, un agent de police avait informé son beau-frère que des détectives surveillaient son domicile et lui avait conseillé de se défaire de toute drogue qu'il pouvait avoir chez lui. Dans une autre affaire, une policière aurait déclaré au cours d'une réunion sociale que des allégations avaient été faites à la police qu'un résident d'une petite ville abusait sexuellement ses propres enfants. L'ex-épouse de l'homme en question a porté plainte au service de police, et au moment de nos entrevues, l'enquête était encore en cours.

Il ressort d'autres affaires que, dans certaines circonstances précises, la divulgation non autorisée de renseignements policiers - même s'ils risquent de nuire au service - ne constitue pas une faute disciplinaire. Dans un cas, des accusations de conduite déshonorante ont été portées contre un policier qui avait assisté à une assemblée ordinaire du conseil municipal de la ville pour laquelle il travaillait et qui y avait parlé d'affaires qui concernaient la police. Reconnu coupable, le policier en question en a appelé à la commission de police provinciale, qui a jugé qu'il n'était pas coupable de conduite déshonorante et a formulé les commentaires suivants:

> Comment cela pourrait-il être considéré comme une conduite déshonorante, puisque le service de police relève du conseil municipal et que c'est le conseil lui-même qui a invité l'intéressé à assister à la réunion?

Dans une autre affaire, un policier, agissant au nom de l'association de policiers à laquelle il appartenait et sans consulter les membres de la commission municipale de police, a fait parvenir à la commission de police provinciale des documents confidentiels compromettants pour le service de police et son chef. Reconnu coupable de conduite déshonorante, il en a appelé à la Commission de police de l'Ontario, qui a jugé que:

> ... la conduite du policier n'est pas déshonorante, parce que les associations de police devraient être libres de s'adresser à la Commission pour demander des conseils et de l'aide, sans crainte de poursuites.

L'avènement de services de police communautaires nécessitera peut-être une certaine révision des paramètres qui définissent, dans la pratique, l'infraction de la divulgation indue d'information policière. Si les agents de police s'intègrent davantage au milieu où ils travaillent et si la collectivité se met à participer davantage à l'élaboration des politiques et des décisions policières, la distinction entre la consultation des représentants du milieu pendant et après les heures de service deviendra peut-être de plus en plus difficile à soutenir. Les agents de police seront peut-être encouragés à discuter de questions relatives au maintien de l'ordre avec les membres de la collectivité lorsque l'occasion se présente, peu importe qu'ils soient ou non de service. Même si la divulgation non autorisée de tels renseignements restera, bien sûr, une infraction, le climat évoluera vraisemblablement en faveur d'une plus grande ouverture. La définition de ce qui constitue une divulgation indue ou préjudiciable d'information policière devra peut-être évoluer, elle aussi.

Dans les autres organismes du secteur public et dans le secteur privé, il n'y a pas de normes communes à cet égard, étant donné que le caractère restrictif des politiques sur l'information varie énormément dans les deux secteurs, selon la nature de l'organisme ou de l'entreprise en question. Une différence importante tient à ce que le secteur public, et notamment la police, est maintenant réglementé dans la plupart des cas par la législation dite "d'accès à l'information", qui renferme elle aussi des dispositions restreignant la divulgation de renseignements susceptibles de compromettre la vie privée.

Cependant, d'après ce que nous avons pu constater, cette législation n'a pas de répercussions particulières sur la conduite des fonctionnaires en dehors des heures de service, par rapport à leur conduite au travail.

7) FORMULATION EN PUBLIC DE CRITIQUES À L'ÉGARD DE LA POLICE, DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE, ETC.

Une infraction assez voisine de la divulgation indue d'information policière est celle qui consiste, pour un agent de police, à critiquer publiquement le corps policier auquel il appartient, le système de justice pénale ou certains de ses intervenants. La plupart des codes de discipline policière renferment des dispositions qui assimilent, soit explicitement, soit implicitement, de telles critiques publiques à une faute disciplinaire. Par exemple, les *Municipal Police Regulations* de l'Alberta incluent, dans la définition de l'abus de confiance, le fait de

> signer ou de faire circuler une pétition ou une déclaration relative à une affaire qui touche le service de police, sauf par les voies officielles prévues, dans une lettre ou par la procédure de grief réglementaire[87].

Les affaires dans lesquelles on a tenté d'imposer des sanctions disciplinaires à des policiers pour avoir critiqué publiquement, en dehors de leurs heures de service, les corps policiers auxquels ils appartenaient, sont rares et n'ont presque jamais été couronnées de succès. Dans une affaire qui eu une résonnance publique considérable, un agent de police a été accusé de conduite déshonorante pour avoir, en dépit des avertissements de son supérieur, joué en public dans un orchestre de musique rock, vêtu de son uniforme. Le policier s'est plaint à des journalistes de cette mesure disciplinaire qui lui semblait injuste, ce que le service a considéré comme une autre infraction de conduite déshonorante. Reconnu coupable, il en a appelé; l'affaire a par la suite été réglée et le policier a reçu un montant appréciable pour donner sa démission.

Dans une autre affaire, le policier a envoyé à un journal une lettre ouverte contenant des critiques sévères à l'endroit d'un membre d'une commission d'enquête qui se penchait sur un incident dans lequel

son service de police était impliqué. Sa lettre a été publiée, son rang et son lien avec le service de police étant indiqués. Apparemment, l'agent en question aurait fait l'objet d'un avertissement verbal simple, et il a envoyé une deuxième lettre au journal pour expliquer qu'il avait écrit sa première lettre à titre personnel et non à titre de membre du service de police.

Certains critiquent de telles dispositions, soutenant qu'elles violent différentes libertés fondamentales (liberté de penser, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication) garanties par l'alinéa 2b) de la *Charte*, ce qui soulève la question de savoir si ces droits sont limités, dans le cas des agents de police, par leur poste d'agent de la paix. Williams affirme que: "... les droits du policier sont limités par le rapport employeur-employé dans la mesure où le policier doit être loyal et digne de confiance pour son employeur, au même titre que tout autre employé du secteur public ou privé"[88].

Contrairement aux corps policiers, le secteur public est doté de règles interdisant explicitement les critiques publiques. Par exemple, le Code de conduite pour le personnel de la Commission et du Ministère rappelle aux employés la réserve requise d'un fonctionnaire en vertu de la jurisprudence et la réserve requise d'un fonctionnaire par opposition à celle exigée d'un simple citoyen. Il précise ensuite:

> Les employés de la C/MEIC ne doivent pas formuler, par l'entremise des médias toute critique ou commentaire défavorable quant à tout ministre, sous-ministre, ou politique, programmes, services du gouvernement ou de la Commission/Ministère, sur des questions hors des négociations collectives (c.-à-d., termes et conditions d'emploi) et celles étroitement associées à la controverse politique. Il doit être souligné que la critique ou dénonciation publique par les employés à l'égard de leurs chefs ou supérieurs est incompatible avec l'emploi et sera considérée au titre de mauvaise conduite.

Par suite d'une décision plutôt imprévue d'acquittement rendue par un jury dans la célèbre affaire *Ponting* survenue en Angleterre en 1984[89], on a commencé à penser que, dans certaines circonstances, les dénonciateurs ("*whistle-blowers*") devraient être à l'abri des sanctions disciplinaires. Il y a cependant peu de jurisprudence favorisant une telle protection[90], particulièrement au Canada où les tribunaux se sont

montrés particulièrement insensibles aux plaidoyers des fonctionnaires qui avaient critiqué publiquement leur ministère ou dénoncé publiquement certaines irrégularités.

Dans *Fraser c. la Commission des relations de travail de la Fonction publique*[91], la Cour suprême du Canada a confirmé le renvoi d'un fonctionnaire fédéral, jugeant que ses attaques persistantes et ostensibles à l'endroit d'une des principales politiques de son employeur dénotait une absence de loyauté incompatible avec ses fonctions d'employé. De la même façon, dans *Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees' Union*[92], un arbitre a confirmé le renvoi de deux agents de correction supérieurs qui avaient vivement critiqué, au cours d'une émission radiodiffusée, le fonctionnement de la Direction des services correctionnels, relevant du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique.

8) ABUS DE POUVOIR

Sous les catégories abus de pouvoir, exercice illégitime ou inutile du pouvoir ou, moins souvent, de manoeuvres frauduleuses, la plupart des codes de discipline stipulent que l'abus du pouvoir que la loi confère à l'agent constitue une faute disciplinaire. Les dispositions réglementaires varient, cependant, dans la façon dont elles définissent l'abus de pouvoir. Par exemple, les *Municipal Police Disciplinary Regulations* de l'Alberta font mention de l'infraction suivante:

> (g) EXERCICE ILLÉGITIME OU INJUSTIFIÉ DU POUVOIR, c'est-à-dire le fait de manquer de courtoisie ou de politesse, sans justification, à l'égard d'un membre du public[93].

En revanche, la *Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la loi*, du Manitoba, prévoit la faute disciplinaire suivante:

> a) ommettre un abus de pouvoir, notamment:
>
> (i) procéder à une arrestation sans motif raisonnable ou probable,

(ii) faire usage de violence gratuite ou de force excessive,

(iii) se conduire ou s'exprimer de façon oppressive ou grossière,

(iv) être discourtois ou impoli,

(v) rechercher malhonnêtement un avantage pécuniaire ou personnel,

(vi) sans autorisation, signifier des documents ou mettre à exécution des ordonnances dans le cadre d'une procédure civile,

(vii) exercer de la discrimination envers une personne en raison de sa race, sa nationalité, sa religion, sa couleur, son sexe, son état matrimonial, sa déficience physique ou mentale, son âge, sa source de revenu, sa situation familiale, ses convictions politiques, ou son origine ethnique ou nationale[94].

Dans d'autres définitions réglementaires de l'abus de pouvoir que nous avons pu voir, on mentionne l'utilisation (sans justification valable) d'une matraque, d'un bâton, de menottes ou d'autres dispositifs de contrainte, et le fait d'influencer une personne détenue pour l'inciter à plaider coupable.

Par leur formulation, ces dispositions ne visent pas directement la conduite des policiers en dehors des heures de service, *per se,* mais elles y sont souvent appliquées, comme l'illustre l'incident suivant décrit dans le rapport annuel d'un organisme d'examen des plaintes:

> M. X a allégué que l'inspecteur A avait "abusé de son poste d'agent de la loi". L'incident s'est produit lorsque M^me^ A, belle-mère de M. X, a décidé de reprendre possession d'un véhicule qu'elle lui avait vendu. M^me^ A et l'inspecteur A (son époux), qui n'était pas de service, se sont rendus au domicile de M. X; après une discussion, M. X a remis les clés du camion à M^me^ A, qui l'a ramené chez elle. M. X n'a pas précisé dans son témoignage comment l'inspecteur A avait abusé de son poste d'agent de police dans ses échanges avec lui. La Commission a convenu avec le chef de police que la présence de l'inspecteur A dans cette situation était inconvenante et lui a rappelé son rôle d'agent de la paix dans des différends de cette nature. La Commission a rejeté l'appel après avoir entendu le témoignage de M. X.

La plupart des affaires d'abus de pouvoir sont liées à la volonté du policier d'obtenir un avantage personnel, comme dans l'affaire précitée. Dans une autre affaire qui nous a été signalée, un agent de police qui n'était pas de service a tenté d'encaisser un chèque postdaté à une banque, après s'être identifié comme étant un policier; quand le caissier a refusé d'encaisser le chèque, le policier a répondu par des propos grossiers. Il a été renvoyé.

Au cours d'un incident survenu en 1988, deux policiers qui n'étaient pas de service ont arrêté un chauffeur de taxi pour conduite avec les facultés affaiblies, sans raison suffisante. Accusés d'exercice illégitime du pouvoir, ils en ont appelé de leur condamnation ainsi que des sanctions qui leur avaient été imposées (deux et trois jours de suspension, respectivement). La commission de la police provinciale a décidé de maintenir les sanctions et s'est interrogée sur la crédibilité des policiers et sur la suffisance des sanctions imposées, compte tenu de la nécessité de dissuader tant l'ensemble des policiers que les deux agents en cause. Dans une autre affaire, un policier qui n'était pas de service a, en compagnie d'un autre policier et d'un civil, interrogé et fouillé deux groupes de citoyens après s'être identifié comme étant un agent de police. Il a été accusé d'une faute grave de conduite déshonorante. Au moment de rejeter l'appel et de confirmer le renvoi des personnes impliquées, la commission de police provinciale a insisté sur les règles de conduite plus strictes auxquelles doivent se plier les agents de police:

> Tout notre système de police repose sur la confiance du public à l'endroit des policiers, que la population croit tenus de respecter des normes de conduite plus élevées que les citoyens ordinaires. La police est dotée de pouvoirs spéciaux et, par conséquent, les règles de conduite les plus strictes lui sont imposées. La présente affaire, dans laquelle un civil a pu, en compagnie de deux agents de police expérimentés, enfreindre la loi en s'identifiant comme étant un agent de police, est impardonnable. Elle détruit l'existence même de cette confiance que la police doit inspirer au public.

9) UTILISATION NON AUTORISÉE ET INDUE DE L'ÉQUIPEMENT ET LES BIENS DE LA POLICE

Tous les corps policiers édictent des règles sur l'utilisation de l'équipement du service, bien que ces règles puissent varier. À titre d'exemple, la plupart des corps policiers permettent à leurs agents d'emporter chez eux leur revolver; ainsi, s'ils sont rappelés d'urgence, ils pourront arriver déjà équipés. Cependant, l'usage de cet équipement pour des fins personnelles plutôt qu'officielles est considéré comme une faute disciplinaire par la plupart des corps policiers.

Ces interdictions incluent le port inapproprié de l'uniforme, comme l'illustre l'affaire déjà citée dans laquelle un agent s'est produit, vêtu de son uniforme de policier, dans un orchestre de musique rock.

Bon nombre de règlements de la police stipulent également que, quand l'uniforme est porté en public, il doit être porté intégralement. Ainsi, les règlements du service de police de Winnipeg prévoient l'infraction consistant à "se présenter en public vêtu en partie de l'uniforme identifiable et en partie de vêtements civils".

S'il est vrai que d'autres employeurs du secteur public et privé imposent eux aussi des règles relatives au port de l'uniforme en dehors des heures de travail (exigeant particulièrement une tenue soignée) pour protéger l'image de l'organisation de l'employeur, les responsabilités publiques particulières de la police et la nécessité d'assurer que le public reconnaît sans équivoque les agents de police justifient une réglementation plus stricte du port de l'uniforme de la police.

Naturellement, l'utilisation à mauvais escient de l'insigne d'identité de la police, en dehors des heures de service, est généralement considérée comme une forme d'abus de pouvoir, comme on l'a vu plus haut.

CONCLUSIONS

Nous avons eu accès à une mine de renseignements pertinents dans le cadre de cette étude. Bien que nous n'ayons pu aborder dans ces pages qu'une fraction de cette information, nous avons tenté d'illustrer non seulement la diversité des comportements en dehors des heures de service que les corps policiers du Canada ont cherché à réglementer, à contrôler et à sanctionner, mais aussi la grande variété de stratégies de réglementation et de réactions qui existent dans ce domaine. Nous nous sommes également efforcés de comparer ces stratégies et réactions des corps policiers à celles qui s'appliquent à d'autres employés du secteur privé ou public.

Notre examen révèle plusieurs courants importants, dont le plus notable est le remplacement progressif des interdictions formulées en termes vagues par des politiques très détaillées. La politique du service de police de Calgary sur l'emploi et les activités commerciales des policiers en dehors de leurs

heures de travail en est l'exemple le plus frappant. Cette tendance traduit non seulement une évolution vers une réglementation plus précise, mais aussi un mouvement en faveur de règles claires au lieu de vagues interdictions dont l'interprétation et l'application sont laissées à la discrétion des chefs de police et des tribunaux disciplinaires. Bien que cette évolution soit assurément bénéfique pour les agents de police qui doivent se conformer aux règles, elle entraînera vraisemblablement la perte, dans une certaine mesure, de la marge de manoeuvre dont disposent les gestionnaires de services de police. Cependant, à une époque où la *Charte* prend de plus en plus d'importance, il serait difficile de résister longtemps à cette tendance.

Un autre courant, moins évident celui-là, se traduit par l'élimination, ou du moins l'assouplissement, des interdictions réglementaires naguère jugées opportunes. Ce courant est particulièrement visible dans les domaines de l'emploi secondaire (qui était auparavant carrément interdit par beaucoup de corps policiers), des activités politiques, de la cohabitation et de la conduite sexuelle privée. En revanche, la réglementation de la conduite policière en dehors des heures de service semble s'accroître dans d'autres domaines: l'interdiction explicite du harcèlement sexuel et racial en sont des exemples manifestes. Au fur et à mesure que de nouvelles approches s'imposeront relativement au maintien de l'ordre (comme, par exemple, les services de police communautaires), d'autres domaines de réglementation devront sans doute, eux aussi, être revus.

La grande mesure dans laquelle les corps policiers s'appuient, pour réglementer la conduite de leurs membres en dehors de leurs heures de service, sur la notion de "conduite déshonorante", ainsi que les interprétations et les applications très vastes de ce terme, soulèvent d'autres questions épineuses. À première vue, la notion de conduite déshonorante semble être le reflet des règles de la *common law* relatives à la conduite à tenir en dehors des heures de travail qui s'appliquent à la plupart des autres employés des secteur privé et public. En effet, cette notion semble impliquer qu'un comportement doit être réglementé seulement si on peut prouver l'existence d'un lien logique entre ce comportement, d'une part, et les intérêts légitimes du service de police, d'autre part. Cependant, il ne fait aucun doute, à la lumière des affaires recensées, que la notion de "conduite déshonorante" appliquée à la police a été interprétée de façon à autoriser une intervention beaucoup plus grande dans la vie des policiers, en dehors

de leurs heures de service, que ce qui est normalement permis dans le cas d'autres travailleurs. Comme nous l'avons signalé, les tribunaux (y compris la Cour suprême du Canada) ont confirmé que les corps policiers ont le droit d'imposer à leurs agents des règles de conduite plus strictes, en dehors de leurs heures de travail, que celles qui s'appliquent aux autres citoyens.

Cependant, même si l'on reconnaît cette imposition de règles plus strictes à la police, il reste à savoir quelles limites s'appliquent à cet égard. Autrement dit, compte tenu de la définition très large de la notion de "conduite déshonorante" on peut se demander sérieusement si les policiers peuvent avoir une vie privée qui n'est pas assujettie aux règlements édictés par leur corps policier. Ceci est combiné avec l'existence répandue d'interdictions qui n'exigent pas la preuve d'un lien logique entre la conduite reprochée et les intérêts légitimes du corps policier.

Cette question a été soulevée, tout récemment, par l'Association des policiers de la région urbaine de Toronto, dans le cadre des poursuites intentées en vertu de la *Loi de 1984 sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto*[95] et, à présent, de la nouvelle *Loi sur les services policiers de l'Ontario* prévoit ce qui suit:

> 75. Les plaintes de membres du public au sujet de la conduite d'agents de police seront traitées de la façon décrite dans la présente Partie[96].

Puisque la signification de conduite n'est pas définie ou limitée dans la *Loi*, il semblerait, d'après l'article 75, que le commissaire aux plaintes du public puisse donner suite à <u>toute</u> plainte au sujet de <u>n'importe quel</u> comportement manifesté par un agent de police, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit en dehors de ses heures de service. Effectivement, la Cour divisionnaire de l'Ontario a confirmé récemment que la conduite en dehors des heures de travail peut faire l'objet d'une plainte déposée en vertu de la *Loi*, même si au moment de l'incident en question le plaignant ou la plaignante ne savait pas que la personne impliquée était un agent de police[97].

C'est là une illustration particulièrement claire de la façon dont les règlements actuels semblent autoriser une surveillance quasi absolue de la vie privée des policiers et une intervention presque sans limites dans ce domaine. Il ressort de l'examen qui est à l'origine du présent document que les limites de cette surveillance et de cette intervention ne sont pas claires. À priori, on pourrait croire que la *Charte* est appelée à jouer un rôle important dans l'établissement de ces limites et dans la délimitation, pour les policiers, d'un secteur de leur vie privée dont ils n'auraient pas à rendre compte au corps policier dont ils font partie. Les quelques contestations fondées sur la *Charte* qui ont eu lieu et qui ont été mentionnées dans ces pages ne semblent cependant pas bien encourageantes pour les agents de police à cet égard, étant donné que les tribunaux ont invariablement statué que les règlements des corps policiers ne violaient pas la *Charte*.

Les recherches portent à croire que cette quasi-immunité face aux contestations judiciaires ne persistera pas nécessairement longtemps. Premièrement, il y a eu très peu de contestations de cette nature jusqu'ici. Au fur et à mesure qu'elles se multiplieront, ce qui est inévitable, les chances que certains de leurs auteurs aient gain de cause augmenteront. Deuxièmement, comme déjà souligné, les affaires dans lesquelles la *Charte* a été invoquée jusqu'ici n'ont pas donné lieu à un examen minutieux et détaillé des règlements en cause. Il est fort possible que, si des arguments plus étudiés sont présentés à l'appui de telles contestations dans l'avenir, exigeant de la part des tribunaux une analyse plus rigoureuse, l'issue de ces contestations soit différente.

Les règlements sur la conduite des agents de police en dehors des heures de service, qu'ils soient contestés ou non devant les tribunaux, soulèvent des questions sociales d'ordre plus général au sujet de notre attitude face à la police et de ce que nous attendons des personnes qui exercent le métier de policier. Par exemple, comment pouvons-nous leur demander d'être plus proches des collectivités qu'ils servent et plus sensibles aux besoins de la population -- deux buts ostensibles et fort louables des services de police communautaires -- si nous leur refusons le droit fondamental au respect de leur vie privée et à la liberté d'expression dont jouissent les autres citoyens? À cet égard, la déclaration de la Commission d'enquête

sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada semble tout aussi pertinente aujourd'hui qu'elle l'était il y a quinze ans:

> Le système disciplinaire qui est le plus susceptible de réussir est celui qui, par ses dispositions et ses procédures, s'attire le respect de ceux pour le compte de qui il est appliqué. Dans un tel système, il est essentiel de trouver des dispositions qui reconnaissent et protègent manifestement les droits des membres[98]."

Pour instaurer un tel système, il faudrait en priorité élaborer les principes rationnels qui lui serviraient de fondement. L'une des meilleures façons d'y parvenir consisterait à adopter le principe fondamental qui détermine, dans le secteur privé, la légalité de toute intervention liée à la conduite d'un employé en dehors de ses heures de travail : l'employeur ne peut intervenir que s'il peut prouver l'existence d'un lien logique entre ses intérêts légitimes et la conduite en question. Comme on l'a noté à maintes reprises dans le présent document, ce principe de base n'est pas toujours reconnu dans les règles qui régissent actuellement les interventions des corps policiers à l'égard de la conduite de leurs membres en dehors des heures de travail.

VERS UN FONDEMENT PLUS RATIONNEL DE LA RÉGLEMENTATION ET DU CONTRÔLE DE LA CONDUITE DES POLICIERS EN DEHORS DES HEURES DE TRAVAIL

Si l'on reconnaît que le travail policier a des caractéristiques et des exigences bien particulières et si l'on tient compte de ces aspects distinctifs, les principes établis de la *common law* qui régissent la réglementation et le contrôle par l'employeur de la conduite de ses employés en dehors des heures de travail peuvent s'appliquer tout autant à la profession policière. Selon ces approche (qui est l'approche courante dans d'autres secteurs d'emploi), il faut identifier les exigences professionnelles normales du travail policier et les intérêts légitimes du corps policier quant à sa réputation. Il faut aussi veiller à ce que les mesures disciplinaires liées à la conduite des policiers en dehors des heures de travail soient toujours justifiées par l'existence d'un lien logique entre la conduite reprochée et les intérêts et exigences légitimes de l'employeur.

Comme la plupart des dispositions qui réglementent actuellement la conduite des policiers après le travail ne sont pour ainsi dire jamais invoquées, l'adoption de cette approche n'entraînerait peut-être pas des résultats fondamentalement différents, dans la pratique. Cependant, elle permettrait probablement de légitimer davantage les mesures disciplinaires aux yeux des policiers et de prévenir certaines contestations juridiques que le régime actuel laisse entrevoir et qui, dans certains cas, pourraient être couronnées de succès.

Exigences professionnelles normales et intérêts des corps policiers sur le plan de la réputation

Étant donné que le rôle des forces de l'ordre est au coeur de nombreux débats à l'heure actuelle, il est particulièrement difficile de définir un ensemble d'exigences professionnelles normales et d'intérêts liés à la préservation d'une bonne réputation qui puisse faire l'unanimité. Les propositions qui suivent ne visent donc qu'à montrer que l'on peut asseoir sur des principes plus cohérents la réglementation et le contrôle de la conduite des policiers en dehors des heures de travail; il est bien entendu que les exigences professionnelles proposées ne sont pas nécessairement les plus pertinentes ou les plus acceptables. Mais même si l'on suppose qu'elles le sont, il n'en reste pas moins que le poids relatif qu'on leur attache peut varier selon le type de travail policier effectué :

1) Compréhension et respect des notions admises de paix et d'ordre;

   - nécessaires à l'exercice des fonctions de maintien de la paix.

2) Respect des lois du pays et obéissance à ces lois;

   - nécessaires à l'exercice des fonctions d'exécution de la loi.

3) Volonté manifeste d'impartialité; refus des préjugés et de la discrimination;

   - nécessaires pour l'ensemble du travail policier comportant des contacts avec des membres du public ou ayant des conséquences pour eux.

4) Honnêteté et fiabilité manifestes, conduite et tenue dignes du respect de l'ensemble de la société;

   - nécessaires pour que le public fasse confiance aux policiers et communique donc aisément avec eux, surtout en situation de conflit et de crise;

- nécessaires également pour assurer la crédibilité des policiers à titre de témoins en justice.

5) Niveau minimal précis de santé physique et mentale;

- à déterminer selon les exigences physiques et mentales proprement dites du travail policier.

6) Capacité de travailler en tout temps;

- exigée par la nature du statut d'agent de la paix, qui découle du travail de policier.

On peut dire que, au-delà des limites de ces exigences professionnelles normales et de ces intérêts liés à la préservation et à la réputation du service, les policiers ont droit, en dehors des heures de service, à une vie privée dans laquelle leur employeur n'a pas à intervenir. De plus, il devrait toujours incomber aux corps policiers de justifier leurs interventions en fonction de ces critères, tout comme, aux termes de la *common law*, l'employeur doit le faire dans le secteur privé. La présomption *prima facie* au respect de la vie privée du policier et à la non-intervention devrait être toujours reconnue.

Évolution du rôle de la police

La préférence que l'on accorde actuellement aux services de police communautaires nous amène à nous demander si ce que l'on considérait par le passé comme les exigences professionnelles normales du travail policier seront toujours pertinentes ou auront toujours le même poids et la même application à l'avenir. Ainsi, nous devrons peut-être revoir notre exigence actuelle d'impartialité et les répercussions qu'elle pourrait avoir sur les activités politiques des policiers en dehors des heures de service. C'est donc dire qu'il faut vérifier constamment si les exigences professionnelles sous-jacentes au système disciplinaire correspondent toujours aux nouvelles conceptions du rôle du policier (et du service de police) dans la société.

Réactions des corps policiers aux inconduites commises par des policiers en dehors des heures de service

Jusqu'ici la réaction la plus courante des corps policiers a été l'imposition de mesures disciplinaires simples ou graves. Deux courants importants qui se sont manifestés à la fin du XX^{e} siècle ont cependant modifié la nature de ces mesures.

Le premier courant -- qui a touché tout le monde du travail -- était un courant en faveur d'interventions disciplinaires correctives plutôt que punitives. Ce virage a eu essentiellement des répercussions sur les réactions admissibles, une fois l'inconduite établie, plutôt que sur la définition même de l'inconduite.

Le deuxième courant important s'et traduit par la promulgation de lois sur les droits de la personne et la lutte contre la discrimination, qui ont amené à considérer désormais certaines conduites (en particulier celles qui résultent de l'alcoolisme, de la toxicomanie, de l'orientation sexuelle et peut-être du stress professionnel) soit comme la conséquence d'une déficience, soit, dans le cas de l'orientation sexuelle, comme une conduite protégée par la loi plutôt que comme des fautes pouvant à juste titre faire l'objet de sanctions (disciplinaires). En vertu de ces lois, il faut désormais composer avec ces conduites et aborder dans une optique corrective plutôt que dans l'optique punitive traditionnelle les déficiences qui n'imposent pas de contraintes excessives à l'employeur.

Ces deux courants vont dans le même sens : ils exigent que les corps policiers adoptent, face à la conduite de leurs membres en dehors des heures de service, une approche qui aura, et a déjà dans certains cas, des résultats fort différents de l'approche disciplinaire punitive qui avait cours par le passé.

Répercussions de ces propositions

1) Bon nombre de fautes disciplinaires désuètes (et rarement invoquées) liées à la conduite en dehors des heures de service, qui n'exigent pas l'établissement d'un lien logique entre la conduite reprochée et les exigences normales du travail policier, pourraient être supprimées des codes disciplinaires de la police.

2) Les décisions disciplinaires touchant la conduite de policiers en dehors des heures de service reposeraient sur une série de principes convenus, articulés et logiques qui, au fil du temps, feraient l'objet d'une interprétation et d'une application cohérentes et acceptées. (Le fait de mieux faire connaître les décisions faciliterait ce résultat.) Ce changement aboutirait à un régime disciplinaire qui aurait plus de légitimité aux yeux des policiers et du public, et qui serait plus équitable et plus facile à défendre.

3) La réglementation et le contrôle de la conduite des policiers en dehors des heures de service reposeraient sur les mêmes principes fondamentaux que ceux qui s'appliquent à l'ensemble des salariés des secteurs privé et public (même si, de toute évidence, ces principes généraux peuvent avoir une application différente dans la police).

4) Les cadres auraient plus de latitude pour adapter les critères disciplinaires existants, ce qui favoriserait une meilleure interprétation et une meilleure application du rôle de la police.

5) Il serait plus facile d'adapter les réactions à la conduite des policiers en dehors des heures de travail à l'évolution de certaines notions comme les droits fondamentaux de la personne, l'équité et la protection contre la discrimination illégale.

6) Le droit des policiers à avoir, en dehors de leurs heures de travail, une vie privée libre de toute ingérence de la part de leur employeur serait désormais mieux défini et mieux protégé.

L'adoption de ces propositions et la mesure dans laquelle elles le seront dépendent, du moins en partie, de l'attitude des législateurs et des autres administrateurs. La conception qu'ont les policiers et les gestionnaires de la police de leur rôle dans la société constitue, par contre, un facteur plus important dans leur adoption. Cette perception semble en constante évolution.

NOTES

1. Voir D. Flaherty (ed.) Essays in the History of Early American Law (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969); P. Aries & G. Duby (eds) Histoire de la Vie Privée (5 vols) (Paris: Éditions du Seuil, 1985-87).

2. D. Bayley, Forces of Order: Police Behaviour in Japan and the United States (Berkeley: University of California Press, 1976) p. 71.

3. *Re United Automobile Workers, Local 1524 and General Spring Products Ltd* (1968), 19 L.A.C. 392 (Weatherill) p. 395.

4. Voir, par exemple, D. Brown & D. Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3d ed., (Aurora, Ont.: Canada Law Book Co., 1990) para 7:3000 ff [ci-après Brown & Beatty]; E. Palmer Collective Agreement Arbitration in Canada, 2d ed., (Toronto: Butterworths, 1983) pp. 381-401 [ci-après Palmer].

5. C. Reith, The Blind Eye of History (1952; réimpression Montclair, N.J.: Patterson Smith, 1975) p. 157.

6. (1956), 114 C.C.C. 77 (C.S.C.) pp. 80-81.

7. C. Shearing, Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline, document de recherche 4 préparé par le Comité externe d'examen de la GRC (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990).

8. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [ci-après la *Charte*].

9. *Re Carpenter and Vancouver Police Board et al.* (1983), 47 B.C.L.R. 161, 149 D.L.R. (3d) 405 (S.C.); confirmé (1985), 63 B.C.L.R. 310, 18 D.L.R. (4th) 585 (C.A.); permission d'interjeter appel refusée *sub nom. Vancouver Police Board* c. *Carpenter*, [1985] 2 S.C.R. xiii (le 1er octobre, 1985); *Carpenter* c. *Vancouver Police Board*, [1986] B.C.W.L.D. 437 (S.C.); infirmé (1986) 9 B.C.L.R. (2d) 99, 34 D.L.R. (4th) 50, [1987] 2 W.W.R. 97, 23 Admin. L.R. 166 (C.A.); permission d'interjeter appel refusée *sub nom. Vancouver Police Board* c. *Carpenter*, [1987] 1 S.C.R. xv (le 14 mai 1987), 44 D.L.R. (4th) vii; (1988) 33 B.C.L.R. (2d) 183 (S.C.) [ci-après *Carpenter*].

10. *Re Iron Ore Co. of Canada and United Steelworkers of America, Local 5795* 1983), 11 L.A.C. (3d) 53 (Bruce).

11. *Re Millhaven Fibres Ltd. Millhaven works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l, Local 9-670* (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson) p. 329 [ci-après *Millhaven*].

12. Palmer, *supra*, note 4 p. 385.

13. Brown et Beatty, *supra*, note 4 para 7:3010

14. *Loi sur la GRC*, L.R.C. (1985), ch. R-10 [ci-après l'ancienne *Loi sur la GRC*], mod. par L.R.C. (1985), ch. 8 (2e suppl.) [ci-après *Loi sur la GRC*].

15. S.A. ch. P-12.01 [ci-après *Police Act* de l'Alberta].

16. *Calgary Police Association et al. c. Calgary Police Commission and Chief of Police City of Calgary*, [1986] A.W.L.D. 809 (Q.B.); confirmé (1988), 57 Alta L.R. (2d) 8, [1988] 2 W.W.R. 741 (C.A.) [ci-après *Calgary Police Association*].

17. Voir, par exemple, *Carpenter, supra*, note 9.

18. S.N.S. (1974), ch. 9, para. 40(2), abrogé par S.N.S. 1985, ch. 33, art. 22.

19. P. Stenning, Legal Status of the Police, Document de recherche préparé pour la Commission de réforme du droit du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982).

20. Voir, par exemple, *R. c. Johnson et al.*, [1966] 1 C.C.C. 226 (Ont. C.A.); *Adrian Messenger Services and Enterprises et al. c. The Jockey Club et al.*, [1972] 2 O.R. 369 (H.C.); *Police Services Act, 1990*, S.O. (1990), ch. 10, para. 42(2) [ci-après *Police Services Act* de l'Ontario].

21. K. Brophy, "Department Civil Liability for Officer's Off-Duty Acts" (fév. 1982) 49:2 Police Chief 16 pp. 16-17 [ci-après Brophy].

22. (1974), 54 D.L.R. (3d) 407 (Sask. Q.B.).

23. Voir *Short c. Henderson Ltd* (1946), 174 L.T. 417 (H.C.).

24. Voir, par exemple, *Police Act* de l'Alberta, *supra*, note 15, art. 39.

25. Voir, par exemple, "Models for Management" (déc. 1988) 55:12 Police Chief 71.

26. Brophy, *supra,* note 21.

27. R.S.N.S. (1989), ch. 348, art. 21 [ci-après *Police Act* de la Nouvelle-Écosse].

28. *Ibid.*, para. 21(1).

29. Albert J. Reiss Jr., Private Employment of Public Police, (Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1988).

30. *Supra*, note 14, art. 25.

31. B.C. Reg. 330/75 [ci-après *BC Regulation*].

32. R.S.B.C., ch. 331.1 [ci-après *Police Act* de la Colombie-Britannique].

33. *Supra*, note 31, Annexe A, alinéa 1a).

34. Voir, par exemple, *Re Coates and Ontario Police Commission* (1979), 23 O.R. (2d) 568, 95 D.L.R. (2d) 560 (Cour divisionnaire).

35. R. Ericson, "Rules For Police Deviance" dans C. Shearing (ed.) Organizational Police Deviance (Toronto: Butterworths, 1981) 83-110.

36. Il semble y avoir une tendance législative à changer cette situation. Article 105 de la *Police Services Act* de l'Ontario, *supra*, note 20, prévoit:

> 105. (1) This section applies to a police officer who resigns from the police force after a hearing is ordered under section 90 or 91.
>
> (2) If the police officer resigns before a board of inquiry is constituted under section 93, the following rules apply:
>
> 1. No board of inquiry shall be constituted unless the police officer, within twelve months of the resignation, applies for

employment with a police force or is employed by a police force.

2. In that case, the board acquires jurisdiction over the police officer despite the earlier resignation.

(3) If the police officer resigns after a board of inquiry is constituted, the following rules apply:

1. The board of inquiry loses jurisdiction over the police officer.

2. If the police officer, within twelve months of the resignation, applies for employment with a police force or is employed by a police force, the board's jurisdiction is revived.

De la même façon les amendements récents à la *Loi de Police* du Québec L.R.Q. (1977), ch. P-13, créent un nouveau système pour traiter d'une inconduite éthique des policiers et stipule:

53. Le policier qui démissionne de ses fonctions reste soumis à la compétence du commissaire pour les actes commis alors qu'il exerçait ses fonctions.

Codification administrative de la loi sur l'organisation policière et modifiant la loi de police et diverses dispositions législatives, L.Q. (1988), ch. 75, comme modifiée L.Q. (1990), ch. 27, art. 53.

Pour une discussion plus complète des dispositions de la *Police Services Act* de l'Ontario et la nouvelle législation du Québec, voir, Comité externe d'examen de la GRC, Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière, Document de recherche 6. (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991).

37. Service Correctionnel Canada, Report on Termination of Employment for Off-Duty Criminal Acts, (inédit, 1990).

38. *Supra*, note 15, para. 37(2).

39. N.S. Reg. 101/88. Voir p. 31.

40. Voir, par exemple, R.R.O. (1980), Reg. 791 (en vertu de la *Police Act*, R.S.O. (1980), ch. 381 [ci-après la *Police Act* de l'Ontario]), alinéa 27e) [ci-après *Régulation 791*].

41. Comité externe d'examen de la GRC, Renvoi pour raisons médicales - Une optique policière, Document de recherche 3 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989).

42. Comité externe d'examen de la GRC, Programmes d'aide aux employés - Philosophie, théorie et pratique, Document de recherche 5 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990).

43. Pour protéger l'identité de cette affaire et toutes autres affaires non publiées, tous les détails pouvant identifier les éléments de cette affaire ont été enlevés.

44. L.R.C., (1985), ch. H-6.

45. *Central Alberta Dairy Pool* c. *Human Rights Commission (Alta)*, [1990] 2 R.C.S. 489, 113 N.R. 161, [1990] 6 W.W.R. 193.

46. Voir, M. Conrod, "Ont. WCAT allows youth worker to collect for stress" *[Ontario] Lawyers Weekly*, 23 novembre 1990, p. 13.

47. *Loi sur la GRC*, *supra*, note 14, para. 45.35(1).

48. *Codification administrative de la loi sur l'organisation policière et modifiant la loi de police et diverses dispositions législatives*, *supra*, note 36.

49. Voir, par exemple, *Police Act* de la Colombie-Britannique, *supra*, note 32, art. 49.

50. Voir, par exemple, *Police Act* de l'Alberta, *supra*, note 15, para. 43(1); *Police Act* de la Nouvelle-Écosse, *supra*, note 27, para. 23(1); *Police Services Act* de l'Ontario, *supra*, note 20, art. 75.

51. *Municipal Police Disciplinary Regulations*, Alta Reg. 179/74, comme amendé *Municipal Police Disciplinary Amendment Regulation*, Alta Reg. 79/78, alinéa 17(a). Voir maintenant *Police Service Regulation*, Alta Reg. 356/90, alinéa 5(2)e).

52. (1983), 11 L.A.C. (3d) 53 (Bruce) [ci-après *Iron Ore*].

53. *Supra*, note 39, alinéa 4(3)c).

54. *Ibid.*, alinéa 5(1)j).

55. *Trumbley et Pugh* c. *Metropolitan Toronto Police*, [1987] 2 S.C.R. 577, 45 D.L.R. (4th) 318.

56. *R.* c. *Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 235.

57. Décret 467-87, art. 5 2e para. [ci-après *Code de déontologie de la SQ*]. Il n'y a pas de disposition semblable en vertu du *Code de déontologie des policiers du Québec*, Q.C. 920-90 [ci-après *Code du Québec*].

58. *Fedoriuk* c. *Commissioner of the RCMP*, [1989] 2 F.C. 400, 54 D.L.R. (4th) 168 (C.A.).

59. Stenning, *supra*, note 19.

60. *Supra*, note 40, art. 62.

61. *Public Service Act*, R.S.O. (1980), ch. 428, art. 12.

62. *Re Mahlberg and Ferguson et al.* (1983), 44 O.R. (2d) 239, 3 D.L.R. (4th) 755 (Cour divisionnaire).

63. *Municipal Act*, R.S.O. (1980), ch. 302.

64. *Supra*, note 20, art. 46.

65. *Supra*, note 57, art. 21. Il n'y a pas de disposition semblable en vertu du *Code du Québec*, *supra*, note 57.

66. "Policemen allowed to run for county board of education" *The [Toronto] Globe and Mail*, le 23 octobre 1980.

67. W. Muir, Jr., "Police and Politics", (Été/automne 1983) 2:2 Criminal Justice Ethics 3.

68. *Supra*, note 61, voir *OPSEU c. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, 41 D.L.R. (4th) 1 et *OPSEU c. Ontario (Attorney General)* (1988), 65 O.R. (3d) 689 (H.C.J.).

69. [1988] 3 F.C. 219, 52 D.L.R. (4th) 241 (C.A.).

70. L.R.C., (1985), ch. P-33.

71. *Supra*, note 57, art. 22. Il n'y a pas de disposition semblable en vertu du *Code du Québec, supra*, note 57.

72. *Supra*, note 40, art. 29. voir *Police Services Act* de l'Ontario, *supra*, note 20, art. 49.

73. *Supra*, note 27, para. 21(3).

74. Comme dans la plupart des provinces, la participation des policiers dans des contrats privés de services de sécurité (c.a.d. avec des compagnies privées) est interdite par la législation concernant de telles sources. Voir *Private Investigators and Private Guards Act*, R.S.N.S. ch. 356, para. 20(2); *Police Act* de la Nouvelle Écosse, *supra*, note 27, alinéa 21(2)c).

75. *Supra*, note 16, p. 743 (W.W.R.).

76. L.R.M. (1987), ch. R20.

77. *Partridge* c. *Securities Commission (Manitoba)* (1986), 61 Man. R. (2d) 301 (Q.B.) p. 308.

78. *Ibid.*, p. 307.

79. *Ibid.*, pp. 307-8.

80. *Supra*, note 16, p. 743 (W.W.R.).

81. *Ibid.*

82. "Delay sought in sex bias case" *The [London] Independent*, le 20 décember 1990, p. 3.

83. Voir, par exemple, *Re Coates and Ontario Police Commission, supra*, note 34.

84. *Re Lutwick and Town of Nackawic* (1987), 43 D.L.R. (4th) 746 (N.B.Q.B.).

85. *Wool* c. *The Queen and Nixon* (1985-86), 28 Crim. L.Q. 162 (F.C.T.D.).

86. *Supra*, note 34, 51, alinéa 17e), now *Police Service Regulation, supra,* note 51, alinéa 5(2)a).

87. *Ibid.*

88. R. Williams, "Legal Aspects of Discipline by Police Administrators", Paper, (Chicago: Traffic Institute, Northwestern University, 1977) p. 6.

89. R. Norton-Taylor, The Ponting Affair (London: C. Woolf, 1985).

90. Voir, J. Baxter, State Security, Privacy and Information (London: Harvester/Wheatsheaf, 1990).

91. [1985] 2 R.C.S. 455, 23 D.L.R. (4th) 122.

92. (1981), 3 L.A.C. (3d) 140 (Weiler).

93. *Supra*, note 34, 51, alinéa 17g) maintenant *Police Service Regulation*, *supra*, note 34, 51 alinéa 5(2)i).

94. L.R.M. (1987), ch. L75, alinéa 29a).

95. S.O. (1984), ch. 63, abrogé.

96. *Supra*, note 20, art. 75.

97. Voir, *Marks* c. *Lewis and Wilcox* (le 1er décembre 1987) non publié, Cour divisionnaire de l'Ontario 483/87.

98. Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, Rapport (Ottawa: Information Canada, 1976) p. 137.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES

Aries, P. et G. Duby, Histoire de la vie privée (5 volumes) Paris, Éditions du seuil, 1985-1987.

Baxter, J., State Security, Privacy and Information, Londres, Harvester/Wheatsheaf, 1990.

Bayley, D., Forces of Order: Police Behaviour in Japan and the United States, Berkeley, University of California Press, 1976.

Brophy, K., "Department Civil Liability for Officer's Off-Duty Acts", Police Chief, vol. 49, n° 2 (février 1982), pp. 16-17.

Brown, D. et D. Beatty, Canadian Labour Arbitration, Aurora, Canada Law Book Co., 3e éd., 1990.

Canada, Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, Rapport, Ottawa, Information Canada, 1976.

Carter, D.L. et D.W. Stephens, "Police Ethics, Integrity and Off-Duty Behaviour: Policy Issues of Officer Conduct", dans Police Deviance, textes colligés par T. Barker et D.L. Carter, Cincinnati, Anderson Publishing Co., 2e éd., 1991, pp. 29-42.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, Renvoi pour raisons médicales: une optique policière, Document de recherche n° 3, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, Programmes d'aide aux employés - Philosophie, théorie et pratique, Document de recherche n° 5, Ottawa, GRC - CEE, 1990.

Ericson, R., "Rules For Police Deviance", dans Organizational Police Deviance, textes colligés par C. Shearing, Toronto, Butterworths, 1981, pp. 83-110.

Flaherty, D. Essays in the History of Early American Law, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969.

Globe and Mail, "Policeman allowed to run for county education board", 23 octobre 1980.

Marmo, M., "Off-Duty Behaviour by Police: Arbitrators Determine if On-the-Job Discipline is Appropriate", Journal of police Science and Administration, vol. 14, n° 2, pp. 102-111.

"Models for Management", Police Chief, vol. 55, n° 12 (déc. 1988), p. 71.

Norton-Taylor, R. The Ponting Affair, Londres, C. Woolf, 1985.

Palmer, E., Collective Agreement Arbitration in Canada, Toronto, Butterworths, 2e éd. 1983.

Reith, C., The Blind Eye of History, réédition, Montclair (N.J.), Patterson Smith, 1975.

Service correctionnel du Canada, Report on Termination of Employment for Off-Duty Criminal Acts, document inédit.

Stenning, P., Le statut juridique de la police, Document d'étude - Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.

The Independent (Royaume-Uni), "Delay sought in sex bias claim", le 20 décembre 1990, p. 3.

Williams, R., "Legal Aspects of Discipline by Police Administrators", Document, Chicago, Traffic Institute, Northwestern University.

AFFAIRES MENTIONNÉES

Adrian Messenger Services and Enterprises et al. c. The Jockey Club et al. [1972] 2 O.R. 369 (Haute Cour)

Calgary Police Association et al. c. Calgary Police Commission et al. [1986] A.W.L.D. 809 (Alta. Q.B.) [1988] 2 W.W.R. 741; (1988) 57 Alta. L.R. (2d) 8 (Alta C.A.)

Re Carpenter and Vancouver Police Board et al. (1983), 47 B.C.L.R. 161, 149 D.L.R. (3d) 405 (S.C.); confirmé (1985), 63 B.C.L.R. 310, 18 D.L.R. (4th) 585 (C.A.); permission d'interjeter appel refusée *sub nom. Vancouver Police Board* c. *Carpenter*, [1985] 2 S.C.R. xiii (le 1er octobre, 1985); *Carpenter* c. *Vancouver Police Board*, [1986] B.C.W.L.D. 437 (S.C.); infirmé (1986) 9 B.C.L.R. (2d) 99, 34 D.L.R. (4th) 50, [1987] 2 W.W.R. 97, 23 Admin. L.R. 166 (C.A.); permission d'interjeter appel refusée *sub nom. Vancouver Police Board* c. *Carpenter*, [1987] 1 S.C.R. xv (le 14 mai 1987), 44 D.L.R. (4th) vii; (1988) 33 B.C.L.R. (2d) 183 (S.C.)

Central Alberta Dairy Pool c. Alberta. La Commission des droits de la personne (1990) 113 N.R. 161 (C.S.C.)

Fedoriuk c. le Commissaire de la G.R.C. [1989] 2 C.F. 400 (C.A.)

Fraser c. La Commission des relations de travail dans la fonction publique [1985] 2 R.C.S. 455 (C.S.C.)

General Spring Products Ltd. (1968), 19 L.A.C. 392 (Weatherill)

Lockhart c. Ens (1974) 54 D.L.R. (3d) 407 (Sask. Q.B.)

Marks c. Lewis and Wilcox (le 1er décembre 1987) 483-87, inédit, (Cour divisionnaire de l'Ontario)

Osborne c. Canada [1988] 3 C.F. 219 (C.A.)

Partridge c. Manitoba Securities Commission (1990) 61 Man. R. (2d) 301 (Man. Q.B.)

R. and Archer c. White (1956) 114 C.C.C. 77 (C.S.C.)

R. c. Johnston et al. (1966) 1 C.C.C. 226 (Cour d'appel de l'Ontario)

R. c. Wigglesworth [1987] 2 R.C.S. 541

Re Coates and Ontario Police Commission (1979) 23 O.R. (2d) 568 (Cour divisionnaire)

Re Iron Ore Co. of Canada and United Steeelworkers, Local 5795 (1983) 11 L.A.C. (3d) 53 (Bruce)

Re Lutwick and Town of Nackawic; Attorney-General of New Brunswick, Intervenor (1988) 43 D.L.R. (4th) 746 (Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick)

Re Millhaven Fibres (1967) 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson)

Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees' Union (1981) 3 L.A.C. (3d) 140 (Weiler)

Re Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario c. le Procureur général de l'Ontario [1987] 2 R.C.S. 2

SEFPO c. Ontario (Procureur général) (1988) 11 A.C.W.S. (3e) 307 (Haute Cour de l'Ontario)

Short c. Henderson Ltd. (1946) 175 L.T. 417 (H.L.)

Trumbley et Pugh c. la Police de la communauté urbaine de Toronto [1987] 2 R.C.S. 577

Wool c. The Queen and Nixon (1981) (F.C.T.D.) Affaire décrite dans (1985-86) 28 Criminal Law Quarterly 162.

LOIS MENTIONNÉES

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (1982), Chap. 11. (R.-U.)

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), Chap. 33 (Canada)

Loi de police, L.R.Q. (1977), Chap. P-13 (Québec)

Loi de 1984 sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto, S.O. Chap. 63 (Ontario)

Loi modifiant la loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985) (2e supplément), Chap. 8 (Canada)

Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives, (1990), S.Q. Chap. 27 (Québec)

Loi sur la fonction publique, R.S.O. (1980), Chap. 418 (Ontario)

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), Chap. R-10 (Canada)

Loi sur la police, R.S.O. (1980), Chap. 381 (Ontario)

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), Chap. P-33 (Canada).

Loi sur les agents immobiliers, R.S.M. (1987), Chap. R20 (Manitoba)

Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la loi, R.S.M. (1987), Chap. L75 (Manitoba)

Loi sur les services policiers, S.O. (1990), Chap. 10 (Ontario)

Police Act, 1974, S.N.S. Chap. 9 (Nouvelle-Écosse)

Police Act, 1988, S.A. Chap. P-12.01 (Alberta)

Police Act, 1988, S.B.C. Chap. 53 (Colombie-Britannique)

Police Act, R.S.N.S. (1989), Chap. 348 (Nouvelle-Écosse)